

# Reunión del Foro de Expertos

11 de mayo de 2022

**Reflexiones sobre el  
segundo bloque de  
medidas pendientes de  
implantar para la reforma  
del sistema de pensiones  
según la actualización del  
programa de estabilidad  
2022-2025.**

# El Foro de Expertos del Instituto Santalucía



**Guillermo  
de la Dehesa**

Chairman del Foro de Expertos



**Ignacio  
Conde-Ruiz**

Catedrático en la Universidad  
Complutense y Subdirector de FEDEA



**Rafael  
Doménech**

Economista Jefe de España y Europa  
del Servicio de Estudios de BBVA



**Ángel  
de la Fuente Moreno**

Director de FEDEA e investigador del  
Instituto de Análisis Económico del CSIC



**José Antonio  
Herce**

Socio fundador de LoRIS



**Mercedes  
Varcárcel**

Directora general en Fundación  
Generation Spain y miembro del  
Board del SAAT de Tríodos Bank

El Foro de Expertos del Instituto Santalucía presenta en este documento sus conclusiones a raíz de la reunión mantenida el 11 de mayo de 2022, en la que se ha analizado la situación actual de las pensiones en España y en concreto las reformas pendientes de implantar según la actualización del programa de estabilidad enviada a la Comisión Europea en abril de 2022.

En informes anteriores, el Foro de Expertos ha instado a buscar un consenso sobre las reformas necesarias para asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones de una forma que no suponga trasladar el problema a las generaciones más jóvenes. Sin embargo, este Foro considera que, ni en las recomendaciones del Pacto de Toledo, ni en las reformas del Gobierno se está teniendo en cuenta que las nuevas pensiones que se incorporan al sistema están entrando con un déficit actuarial, ya que el grueso de los trabajadores, dada la duración observada de las carreras de cotización, no aporta lo suficiente como para financiar su pensión esperada, con los tipos existentes de cotización y los niveles actuales de esperanza de vida tras la jubilación, que continúan aumentando cohorte tras cohorte. De hecho, estimaciones recientes del Banco de España y del Instituto Español de Actuarios indican que por cada euro cotizado los pensionistas reciben entre 1,5 y 1,7 euros en sus pensiones.

Con el primer bloque de medidas de reformas de pensiones se traslada el problema al futuro sin encauzarlo, pues su impacto es justamente el de aumentar el gasto sin (casi) ninguna contrapartida de ingresos, debido a la derogación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) y el Factor de Sostenibilidad, elementos clave de las reformas anteriores del sistema de pensiones que reforzaban su sostenibilidad

Pensando en el segundo bloque, el Instituto quiere resaltar la importancia no solo de la suficiencia y la sostenibilidad del sistema, sino también de la equidad tanto inter como intra-generacional y contributiva. La equidad intergeneracional exigiría que padres e hijos jubilándose a la misma edad y en las mismas condiciones cobren pensiones que, acumuladas sobre sus respectivos ciclos de jubilación, sean iguales. La equidad intra-generacional supone que dos personas de edad y condiciones parecidas cobran pensiones agregadas parecidas. Y la equidad contributiva comportaría que un euro cotizado por cualquier trabajador genere la misma pensión. Por no referirnos a la equidad actuarial, que exigiría que el valor presente de las cotizaciones aportadas debería ser similar al valor presente de las prestaciones recibidas y no tan desproporcionado como lo es en la actualidad, según revelan, como se decía antes, los estudios del Instituto Español de Actuarios y del Banco de España.

Las principales medidas pendientes de adoptar son las siguientes:

- **El diseño de un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos** que permita pasar progresivamente de un sistema basado en la libre elección de bases a otro que tome como referencia los “ingresos reales”, es decir, los ingresos efectivos netos de estos trabajadores.

Bajo el criterio general de igualdad de acción protectora, se considera deseable que la aportación contributiva y las prestaciones sean semejantes en los diferentes regímenes existentes. Desde el Foro de Expertos se entiende que esta modificación debería mejorar la protección del colectivo de autónomos, que ahora tiende desproporcionadamente a cotizar por la base mínima. Es importante, sin embargo, recordar dos aspectos sensibles en ausencia de otros cambios:

- Dado el desproporcionado desequilibrio actuarial de la fórmula de cálculo de las pensiones en España, esta reforma no mejorará la sostenibilidad del sistema ya que incrementará los ingresos a corto plazo, pero también, y en mayor proporción, los gastos a largo plazo.
  - La propuesta de aplicar diferentes tipos de cotización según los tramos de ingresos fiscales supone un retroceso en la equidad contributiva del sistema, no solo entre los diferentes grupos de autónomos sino también con la cotización del régimen general, ya que la cuantía de la pensión se obtiene a partir de la base de cotización, no interviniendo en el cálculo los tipos de cotización, es decir, las cuotas efectivamente abonadas.
- **La adecuación del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión a las nuevas carreras profesionales.**

El Foro de Expertos considera aconsejable aumentar el período de cómputo para el cálculo de las pensiones tanto como se pueda, preferentemente a toda la vida laboral, porque esto reforzaría la contributividad y la equidad del sistema. No obstante, esta equidad se verá muy mermada si se incluyen medidas que conlleven excluir años de bajos ingresos o cubrir lagunas de cotización ya que se favorecerá a unos trabajadores frente a otros y, en cualquier caso, se desestabilizarán adicionalmente las cuentas de la Seguridad Social, lográndose el efecto contrario si se piensa en la sostenibilidad.

- **La adecuación de la base máxima del sistema.**

Como norma general, las bases máximas de cotización deberían incrementarse en la misma proporción que las pensiones máximas con el fin de preservar la contributividad y la equidad del sistema. Actualmente, existe un diferencial de más de un 20% entre la base máxima de cotización y la pensión máxima, lo que convierte una parte de la cotización en un impuesto puro en vez de compensación diferida para algunos trabajadores. Es preocupante la frase que aparece en el programa de estabilidad en referencia a esta reforma “adecuación de la base máxima del sistema, a través de un incremento gradual de su cuantía acompañada de una adaptación posterior de la pensión máxima que preserve la contributividad del sistema” que apunta a una adecuación a diferentes “velocidades” para la base y la pensión máxima, lo que podría aumentar el diferencial existente y con él la inequidad contributiva.

Como en la reforma de autónomos, de darse el ajuste de la pensión máxima, esta reforma no mejorará la sostenibilidad del sistema ya que incrementará los ingresos a corto plazo, pero

también, y de manera desproporcionada, los gastos a largo plazo al aumentar las prestaciones calculadas con una fórmula tan desajustada como la española, que además tenderá a empeorar con avances en la esperanza de vida. En la medida en que no se realice tal ajuste, podría obtenerse alguna mejora en la situación financiera del sistema, pero sería a costa de agravar el trato desfavorable que ya sufren los trabajadores con rentas superiores a la pensión máxima.

Además, es muy importante tener en cuenta el posible efecto adverso del “destope” sobre la competitividad de las empresas y sobre sus posibles incentivos a trasladar empleo de alta cualificación a otros países con menores cargas sociales.

• **La reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones.**

- El Foro de Expertos del instituto Santalucía propugna la potenciación de los tres grandes pilares de previsión (pensiones públicas, planes de empleo y planes individuales) en los que se tiene que basar el futuro de la jubilación de los ciudadanos, de acuerdo con las líneas de actuación que está marcando la Unión Europea (Resolución del Parlamento Europeo de 2013), siguiendo el ejemplo de los países que están en la vanguardia de la Previsión Social.
- Dentro de este esquema, el Foro ve positiva la potenciación de los Planes de Pensiones de empleo, pero no a costa de la penalización de los Planes de Pensiones individuales. Los dos tipos de planes persiguen el mismo fin, juegan un papel complementario y deberían recibir el mismo tratamiento fiscal y regulatorio, de acuerdo con el principio de neutralidad en el que venimos insistiendo desde hace tiempo (vid infra).
- En este esquema de previsión social complementaria la fiscalidad es muy importante. El tratamiento que han recibido hasta ahora las aportaciones a los planes individuales consiste en un diferimiento de la tributación de la renta y de sus rendimientos al momento de la jubilación, pero no es un beneficio fiscal. El enfoque EET (Exempt-Exempt-Taxed), aplicado, respectivamente a las aportaciones, rendimientos del ahorro y prestaciones, es el que domina el panorama internacional en la OCDE y el que se debería aplicar en las mismas condiciones para todos los sistemas complementarios. Se evitarían así discriminaciones que podrían perjudicar a los ciudadanos que no tengan oportunidades de participar en Planes de Pensiones de Empleo, que, por otra parte, merecen una atención especial dado su escaso desarrollo en nuestro país.
- Para más detalle sobre este tema, el Foro se remite al análisis realizado en la reunión de noviembre de 2019 (que complementa el realizado en abril de 2012) que considera de plena actualidad. En estos documentos se recalca que es necesaria una revisión de la fiscalidad del ahorro previsional bajo un principio de neutralidad: la fiscalidad no debe distorsionar en ningún caso las decisiones de inversión real o financiera de los ahorradores. Debería incentivarse el ahorro previsional a largo plazo entendiendo este concepto de manera genérica. Con este fin, se plantea la

posibilidad de crear una especie de “perímetro de ahorro previsional a largo plazo”. Se trataría de una cuenta paraguas que permitiría realizar inversiones en distintos tipos de activos financieros disfrutando del mismo tratamiento fiscal que los productos previsionales actuales, como los planes de pensiones. El cliente podría vender y comprar los distintos activos sin penalización fiscal alguna, siempre que los recursos se mantengan dentro de esta cuenta, tributando únicamente en el momento de retirar sus aportaciones tras haber alcanzado la edad de jubilación. De cara a la fiscalidad de los rendimientos vinculados al ahorro a largo plazo, una posibilidad a considerar sería la de descontar la inflación y gravar sólo los rendimientos reales del ahorro aplicando una tarifa progresiva.

Puede encontrar el informe y más materiales del  
Foro de Expertos y del Instituto Santalucía en  
[www.institutosantalucia.es](http://www.institutosantalucia.es)

