

# Reunión del Foro de Expertos

Noviembre de 2021

Análisis del Proyecto de  
**Presupuestos Generales  
del Estado (PGE)** para  
2022 en materia de  
Seguridad Social y otros  
aspectos relacionados con  
la **sostenibilidad de las  
pensiones.**

# 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

Después de la reunión celebrada el 11-11-2021, el Foro de Expertos del Instituto Santalucía presenta en este documento sus conclusiones sobre tres aspectos relacionados con la sostenibilidad de las pensiones:

- El proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2022 en materia de Seguridad Social.
- La propuesta de sustitución del factor de Sostenibilidad (FS) aprobado en 2013 por el nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)
- El Anteproyecto de ley reguladora de los fondos de pensiones de promoción pública y de planes de pensiones simplificados

## Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2022 en materia de Seguridad Social.

El gasto previsto de la Seguridad Social en pensiones para el 2022 es la mayor partida de los Presupuestos Generales del Estado: asciende a 170.494 millones de euros, lo que supone más del 37% del gasto consolidado de los PGE, con un incremento del 4,8% sobre 2021. El grueso de esta partida se destina a financiar las pensiones contributivas, con un coste previsto de 149.996 millones, mientras que las pensiones de clases pasivas suponen un gasto de 17.911 millones y las no contributivas se llevan 2.587 millones.

Los aspectos más destacados de los PGE de este año son los siguientes:

- El Gobierno prevé que los ingresos por cotizaciones del sistema crezcan un 9% en relación con el año pasado debido fundamentalmente a las optimistas previsiones económicas, que incluyen tasas esperadas de crecimiento del 7% para el PIB y una elevación de las bases máximas de cotización del 1,7%.
- En cuanto al gasto en pensiones contributivas, se prevé un crecimiento del 4,9% sobre el presupuesto del 2021, estimado en función del incremento del número de pensionistas, de la variación de la pensión media y de una revalorización que este año se realizará con el IPC, que ha sustituido al Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP).
- Las pensiones no contributivas experimentarán una subida del 3%.
- Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social, los ingresos por cotizaciones se complementarán con transferencias del Estado por un importe de 36.276 millones de euros, un 16,4% más que en 2021, de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo sobre la clarificación y separación de las fuentes de financiación entre el Estado y la Seguridad Social [sic].
- Se plantea una nueva rebaja de la deducción máxima por aportaciones a vehículos previsionales individuales hasta los 1.500 euros anuales y una mejora de la correspondiente a los vehículos de empleo, elevándola hasta los 8.500 euros.

## Conclusiones

- El Foro de Expertos considera que el Ministerio debería hacer un mayor esfuerzo en explicar las cuentas con claridad, al no aparecer desglosados los ingresos de una forma accesible y la falta de detalle en los gastos propios del sistema que se incluyen en el concepto de transferencias del Estado, que resulta insuficiente en los presupuestos para sustanciar el cumplimiento de la separación de fuentes. Aunque una de las recomendaciones del Pacto de Toledo en 2020 era clarificar el principio de separación de fuentes entre el Estado y la Seguridad Social, en la práctica ocurre lo contrario. Además de los complementos de pensiones mínimas (7.075 millones) y pensiones no contributivas (2.772 millones), se traspasan al Estado algunos gastos impropios, como reducciones en la cotización o prestaciones contributivas al nacimiento y cuidado de menores, por un total de 4.570 millones, pero también se trasladan otros gastos del sistema por conceptos no detallados, con lo que no se aclara su naturaleza de gastos impropios, cuya suma se acerca a los 14.000 millones de euros. Esta falta de transparencia no contribuye a mejorar la certidumbre sobre la sostenibilidad ni clarificar la situación real del déficit.
- La incertidumbre existente sobre las proyecciones macroeconómicas utilizadas en la elaboración de los PGE sugiere que existe un riesgo significativo de incumplimiento de las previsiones de ingresos por cotizaciones, que suponen un fuerte crecimiento del empleo y la producción. En esta línea, resultan preocupantes las recientes previsiones de la Comisión Europea, que reduce el crecimiento esperado del PIB en 2021 a un 4,6% (190 pb menos que el utilizado para el cálculo de los presupuestos), y a un 5,5% en 2022 (150 pb menos).
- La evolución del índice de Precios al Consumo va a ser claramente más desfavorable que la contemplada en la elaboración de los presupuestos, lo que supondrá un mayor incremento del gasto en prestaciones, especialmente pensiones.
- Las medidas adoptadas en 2021 de sustitución del índice de Revalorización de las Pensiones por el IPC implican un mayor gasto estructural del sistema. Si esta revalorización no viene acompañada de un incremento de los ingresos o de una disminución del gasto por otras vías, puede poner en peligro la sostenibilidad del sistema a largo plazo. El Foro de Expertos mantiene su defensa del sistema de revalorización de las pensiones previsto en la reforma de 2013, que sirve para hacer explícita la restricción presupuestaria del sistema de una forma transparente, que facilita la búsqueda de soluciones por la vía de aumentar los ingresos o reducir los gastos. De hecho, dicho sistema es compatible con la actualización de las pensiones con el IPC, lo único que requiere es que haya suficientes ingresos para hacerlo.
- De cara al futuro, el Foro de Expertos considera que el sistema de Seguridad Social español debería evolucionar hacia un modelo de cuentas nocionales. Este sistema seguiría siendo de reparto, pero permitiría introducir mejoras muy relevantes, entre las que destacan el incremento de la transparencia, la equidad y la protección frente a la inflación. Un sistema de este tipo sería además perfectamente compatible con las pensiones mínimas que decida la sociedad, incluso con un poder adquisitivo creciente.

- El Foro de Expertos considera, por último, que la nueva reducción en la deducción máxima de la base del IRPF de las aportaciones a vehículos previsionales de carácter personal es contraproducente y haría más limitativo aún el uso de estos vehículos por parte de más trabajadores, que es lo que menos necesitamos, en realidad. Por otra parte, no se entiende la asimetría y el trato en favor de los planes de pensiones de empleo.

## Nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia enviado a la Unión Europea incorpora una importante agenda de inversiones y reformas estructurales, que se interrelacionan y retroalimentan para lograr cuatro objetivos transversales: avanzar hacia una España más verde, más digital, más cohesionada desde el punto de vista social y territorial, y más igualitaria. El componente número 30 se centra en la **“Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”**. Dentro de este Componente 30, en el apartado C30.R2-D se incluye la **“Sustitución del Factor de Sostenibilidad por un Mecanismo de Equidad Intergeneracional”**. El texto describe los objetivos de la medida como sigue: *“Dada la dimensión intergeneracional del sistema de pensiones, y la carga excepcional que para su equilibrio va a suponer la jubilación de la generación del baby boom, es necesario recuperar para el diseño del nuevo mecanismo el planteamiento consensuado en la reforma de 2011. Ello implica incorporar indicadores que en conjunto ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población, y que liberen a las generaciones más jóvenes de un ajuste provocado por la llegada a la edad de jubilación de cohortes de trabajadores más pobladas. Del mismo modo, se ha de corregir el diseño del factor de sostenibilidad como mecanismo de reducción automática de la cuantía de la pensión actuando sobre otros parámetros del sistema”*.

Para ello, el día 15 de noviembre, el Gobierno y los sindicatos, pero no la patronal, han pactado el diseño del nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), que sustituirá al Factor de Sostenibilidad cuya derogación está prevista en el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno en agosto pasado y que se encuentra actualmente en trámite parlamentario. El MEI consiste en una subida de las cotizaciones durante la década 2023-2032 para el aprovisionamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social con una distribución de 0,5 puntos porcentuales de la base de cotización a cargo de las empresas y 0,1 puntos a cargo del trabajador. Se trata por tanto de un mecanismo de carácter temporal y finalista, que incorpora también la posibilidad de futuras medidas de recorte del gasto y subida de las cotizaciones si se registran desviaciones respecto al gasto proyectado.

La filosofía que tiene esta medida es ir recuperando poco a poco el Fondo de Reserva para poder usarlo cuando el Gobierno necesite un extra de ingresos en momentos de mayor tensión financiera, es decir, cuando comience a jubilarse la generación del ‘baby boom’ y suponga un fuerte incremento del gasto en el sistema que no podrá afrontarse si no se toman medidas adicionales.

Como ya se indicado, como parte del MEI también se propone que, a partir de 2032 y cada tres años, se verifique si el nivel de gasto en pensiones en 2050 supera la previsión para ese año del informe “Ageing Report” de la Comisión Europea de 2024 o un documento análogo. En caso de superarse se utilizaría el Fondo de Reserva ya dotado para financiar el gasto en pensiones con una disposición anual de hasta el 0,2% del PIB y, si no fuera suficiente, el Gobierno negociaría con los interlocutores sociales “minorar el porcentaje de gasto en pensiones” sobre el PIB.

Si el nivel de gasto no supera las previsiones de la Comisión, no se aplicarían medidas adicionales y el aumento de cotización se devolvería mediante una rebaja o un aumento de las pensiones.

### **Una vez analizados estos puntos, el posicionamiento del Foro de Expertos del Instituto Santalucía es el siguiente:**

*Se considera que es un paso atrás en la equidad y contributividad del sistema de pensiones, yendo en la dirección equivocada.*

- La medida planteada por el ejecutivo es **insuficiente** ya que la recaudación del MEI podría estar en torno a los 2.000 millones de euros anuales, unos 20.000 millones en 10 años. Si tenemos en cuenta el último análisis realizado por la AIREF, la previsión de mayor gasto de pensiones en 2050 incluyendo la no aplicación del IRP y el FS daría un déficit anual de 4,2 pp sobre el PIB, claramente por encima de las cantidades indicadas. Por esta razón se traslada el problema al futuro sin encauzarlo realmente.
- El nombre del mecanismo no es acorde con su contenido ya que **no introduce ningún factor de equidad intergeneracional**, al menos durante la primera década, ya que traspasa parte del mayor coste de la jubilación a las propias cohortes de baby-boomers más jóvenes que continuarán trabajando durante muchos años después de la operación del MEI.
- No es eficaz, ya que la medida puede tener un carácter distorsionador con un posible aumento del paro estructural, al aumentar los impuestos sobre la creación de empleo.
- Disminuye la contributividad del sistema ya que se aumentan las cotizaciones, pero estas no dan derecho a mayores pensiones.
- **La medida nos aleja de las medidas de ajuste automático y simétrico que llevan adoptando desde hace años un creciente número de países europeos y del resto del mundo.**

## Anteproyecto de ley reguladora de los fondos de pensiones de promoción pública y de planes de pensiones simplificados.

Dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y también dentro del Componente 30 “**Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo**” se incluye la reforma 5, “Revisión e impulso de los sistemas complementarios de pensiones” de acuerdo con la Recomendación 16 del Pacto de Toledo. El objetivo de esta reforma es *“revisar el marco regulador del sistema de pensiones complementarias con el fin de impulsar los planes de pensiones de empleo en el ámbito de la negociación colectiva, preferentemente sectorial. Para ello, se prevé la aprobación de un nuevo marco jurídico para el impulso de los planes de pensiones de empleo con el fin de dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de empleo en sus empresas o autónomos que actualmente no tienen acceso a estos instrumentos de segundo pilar. Como novedad, podrán articularse a través de fondos de pensiones de promoción pública que introducirán competencia en el sector, mejorando la eficiencia de costes. Se favorecerá, además, la movilidad de los trabajadores entre empresas gracias a la posibilidad de traspasar los derechos por las aportaciones realizadas en la empresa de origen.”*

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 otorgaba un plazo de 12 meses al Gobierno para presentar un Proyecto de Ley sobre Fondos de Pensiones Públicos de empleo que atribuiría a la Administración General del Estado la capacidad para la promoción de estos planes.

A finales de octubre de 2021, un Anteproyecto de Ley en la materia ha visto la luz en el que se especifica cómo serán estos planes de pensiones, a expensas, naturalmente, de su exitosa tramitación parlamentaria, a lo largo de la cual podrían introducirse modificaciones relevantes.

Las características principales de los nuevos planes según el actual APL son las siguientes:

- Los Fondos Públicos de Pensiones se configuran como un instrumento de inversión de los ahorros previsionales de los trabajadores de carácter abierto en cuanto a las inversiones y gestionados por entidades cualificadas de manera competitiva.
- La Comisión Promotora y de Seguimiento actuará como entidad promotora, designada por el Ministerio de SS. Las funciones principales de la Comisión Promotora respecto de los Fondos Públicos de Pensiones de Empleo son:
  - › Su constitución y disolución.
  - › Establecer y aprobar la estrategia de inversión común.
  - › Ejercer el derecho de veto respecto de las decisiones que afecten a la política de inversión, las normas de funcionamiento y la sustitución de las entidades gestoras y depositarias.
  - › Realizar un seguimiento de sus actividades, con especial foco en la externalización de actividades.
- Adscripción: podrán adscribirse a este nuevo marco jurídico los Planes de Pensiones de empleo de aportación definida que así lo establezcan en sus especificaciones y, necesariamente, los Planes de Pensiones de Empleo Simplificados, que se crean al amparo del presente APL.

- Administración: cada Fondo Público de Pensiones de Empleo será gestionado por una entidad gestora con el concurso de una entidad depositaria y bajo la supervisión de una única Comisión de Control Especial, formada por personas de reconocida experiencia designadas por el Ministerio. El proceso de selección de las entidades gestoras y depositarias será abierto y respetará los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia. Se establece un régimen de comisiones de gestión donde lo deseable es que no supere el 0,3% sobre el valor de las cuentas de posición del fondo.
- Régimen de inversión: los activos de los Fondos serán invertidos tomando en consideración la rentabilidad, el riesgo y el impacto social de sus inversiones; con la finalidad de que sean un elemento dinamizador de las finanzas sostenibles. Los Fondos de empleo público se configuran como fondos de pensiones abiertos, pudiendo canalizar tanto las inversiones de sus Planes de Pensiones adscritos como inversiones de otros Fondos de Pensiones.
- Los Planes de Pensiones de Empleo Simplificados podrán ser promovidos por Asociaciones (de trabajadores autónomos), mutualidades o colegios profesionales, así como por cualquier otro promotor autorizado y deberán adscribirse obligatoriamente a un Fondo Público de Pensiones de Empleo.

### **Una vez analizados estos puntos, el posicionamiento del Foro de Expertos del Instituto Santalucía es el siguiente:**

- 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 la que se tienen 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), y como demuestran los países que están en la vanguardia de la cobertura de 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 (*vid supra*). 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*).
- El Foro de Expertos recomienda potenciar la Previsión Social Complementaria para que llegue al mayor número de trabajadores posible mediante el método de la “adscripción por defecto”. En la regulación de los Planes de Pensiones de empleo deben tenerse en cuenta las mejores experiencias internacionales, incluyendo el sistema británico, caracterizado por su flexibilidad y una participación cuasi obligatoria (autoenrolment). La implantación de este sistema puede ser gradual, empezando por las nuevas altas laborales de las empresas y los trabajadores más jóvenes. En el anteproyecto inicial el Foro ve positivo que se hayan tenido en cuenta las características del tejido empresarial español, con un porcentaje muy alto de PYMES y autónomos, por lo que las soluciones planteadas se tendrán que adecuar a ellos.



- 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-Tax), 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, lo que, no obstante, debería fomentarse prioritariamente.
- Para más detalle sobre este tema, el Foro se remite al análisis realizado en la reunión de noviembre de 2019 (que complementa al 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.
- En la situación actual postpandemia con un alto nivel de ahorro acumulado por las familias españolas no parece lógico que se estén reduciendo las posibilidades de ahorro previsional individual y que las opciones que se plantean sean cada vez más restrictivas. No es previsible que este plus de ahorro precautorio pase a ser previsional, pero si esto pudiese ocurrir, las sucesivas reducciones de la deducción del IRPF acabarían siendo disuasorias.

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

