

Reunión del Foro de Expertos

1 de octubre de 2020

Recomendaciones para un futuro con pensiones suficientes, sostenibles y equitativas

El Foro de Expertos del Instituto Santalucía



Guillermo de la Dehesa

Chairman del Foro de Expertos



Ignacio Conde-Ruiz

Profesor 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

Recomendaciones para un futuro con pensiones suficientes, sostenibles y equitativas

El déficit estructural de la Seguridad Social, motivado en buena medida por la creciente longevidad de la población, pone cada vez más presión sobre el sistema de pensiones. Con el compromiso de garantizar uno de los pilares básicos de nuestro Estado de Bienestar, la Comisión del Pacto de Toledo está cerca de emitir su informe de recomendaciones para resolver los problemas que acechan al sistema. Este informe debería ayudar a que cuajen los pactos sociales y parlamentarios necesarios para alumbrar una nueva reforma de las pensiones.

El Foro de Expertos del Instituto Santalucía considera que se necesita urgentemente llegar a pactos sociales y de Estado, con una amplia mayoría, para encauzar el crecimiento económico y asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones, justamente cuando mayor es la incertidumbre causada por el incesante impacto sanitario y económico de la Covid-19.

Como principio general, el Foro de Expertos considera que **la sostenibilidad del sistema de pensiones ha de ser prioritaria** por tratarse de una condición sin la cual no tiene sentido hablar de suficiencia o de otros objetivos más ambiciosos, como la equidad.

En este contexto, el Foro de Expertos del Instituto Santalucía presenta en este documento sus **conclusiones sobre las principales cuestiones que se están debatiendo en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo** en materia de pensiones.

›El Foro de Expertos considera que **tenemos un sistema excesivamente generoso con relación a sus recursos, lo que termina poniendo en peligro su propia viabilidad y la equidad intergeneracional**. Dada la actual esperanza de vida tras la jubilación y la evolución esperable en el futuro de esta variable, de los niveles de productividad y ocupación y de la población jubilada y en edad de trabajar, las pensiones públicas actuales son más elevadas de lo que permiten nuestros salarios y los tipos existentes de cotización. O por ponerlo de otra forma equivalente, el sistema ofrece una “rentabilidad implícita” sobre tales cotizaciones muy superior a la que el crecimiento esperable de la masa salarial de la economía española le permitiría pagar, tal como han

puesto de manifiesto sendos informes del [Banco de España](#) y del [Instituto de Actuarios](#). Un exceso de generosidad, así definida, no es una virtud sino un grave problema que amenaza la sostenibilidad del sistema. El sistema público de pensiones debe satisfacer la restricción técnica de equilibrio actuarial. Para corregir este problema de sostenibilidad es necesaria una reducción gradual y anticipada de la actual tasa de sustitución (el cociente entre la pensión y el salario medios) hasta niveles comparables con los observados en otras economías europeas a las que queremos converger en bienestar. De no optar por esa solución, la única alternativa para garantizar la sostenibilidad sería una fuerte y creciente subida de las cargas tributarias y/o sociales sobre las cohortes más jóvenes para mantener la tasa de sustitución a su nivel actual, lo que plantea serios problemas de equidad intergeneracional a la vista de la evolución reciente de la situación económica de las cohortes implicadas.

› **El alargamiento de la vida laboral puede contribuir significativamente a la sostenibilidad del sistema de pensiones.** Una posible alternativa con efectos similares sobre las finanzas del sistema es introducir un factor de sostenibilidad que ligue la cuantía de la pensión a la duración media esperada de su período de disfrute. En la actualidad, y según la Ley 27/2011, de 1 de agosto, “sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social”, la edad de jubilación está aumentando paulatinamente cada año desde los 65 años hasta que se llegue en 2027 a los 67. Sin embargo, esta reforma no se aplica a todos los trabajadores. Por ejemplo, en 2027 los trabajadores con más de 38 años y 6 meses de carrera de cotización podrán seguir jubilándose a los 65 años, siendo estos una fracción muy importante del total. El Foro de Expertos es partidario de generalizar, profundizar y de acelerar este ajuste. También abogamos por **recuperar el Factor de Sostenibilidad** actualmente en suspenso, ligando la edad de jubilación a la esperanza de vida de 2027 en adelante. Estas medidas ayudarían a mejorar tanto la sostenibilidad como la suficiencia del sistema.

› **El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones** es un objetivo deseable siempre que sea consistente con la sostenibilidad del sistema. En la situación actual, volver a la indexación completa con el IPC, como se está planteando, tendería a agravar la mala situación financiera del sistema. El coste de esta medida debería valorarse con cuidado, así como la necesidad de compensarlo con medidas de contención del gasto entre las que podría estar una reducción compensatoria de las pensiones actuales que mantuviera constante el valor descontado del flujo de prestaciones. Por razones de equidad, **lo que sí debería blindarse frente a la inflación en cualquier caso y sin ajustes compensatorios son las pensiones mínimas.**

› El Foro de Expertos considera lógico y razonable que **las prestaciones de naturaleza contributiva se financien con cotizaciones sociales** y los complementos de mínimos y otras prestaciones no contributivas se financien con impuestos generales. Este principio de separación de fuentes se ha incorporado a las recomendaciones del Pacto de Toledo desde su inicio en 1995 y debe mantenerse. De cara al futuro es necesario seguir avanzando en esta línea, lo que exige el traspaso al Presupuesto del Estado de los costes ligados a las bonificaciones de las cotizaciones para fomento del empleo y otros conceptos claramente no contributivos o impropios, como la cobertura de las lagunas de cotización. Sin embargo, deben de seguir financiándose con cotizaciones las “contingencias comunes” cubiertas por el sistema, incluyendo las pensiones de viudedad y las prestaciones de maternidad, paternidad y riesgo de embarazo, así como los costes administrativos del sistema, que son inherentes al mismo.

› En sus recomendaciones pasadas, el Pacto de Toledo ha puesto énfasis en la posibilidad de que la Seguridad Social puede complementarse por sistemas privados de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos y/o de empleo. 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 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 este análisis han de tenerse en cuenta las características del tejido industrial 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 enfoque EET** (Exempt-Exemp-Tax), aplicado, respectivamente a las aportaciones, rendimientos del ahorro y prestaciones, es el que domina el panorama internacional en la OCDE. Ello viene a cuenta ahora, muy oportunamente, ante las amenazas de reducir sensiblemente la deducción de las aportaciones en los planes individuales, algo que desaconsejamos encarecidamente por considerarlo una discriminación que perjudica especialmente a los trabajadores autónomos. 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 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. 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.

› Abogamos por la **plena compatibilidad del cobro de la pensión de jubilación y el trabajo remunerado**, que ya existe en algunos casos para los trabajadores autónomos (no societarios con asalariados) y vemos muy contraproducente cualquier mecanismo que pueda resultar en una jubilación forzosa, lo que ya es posible en algunos casos. Al contrario, propugnamos la adopción de políticas flexibles que permitan y estimulen una mayor participación laboral de las personas de mayor edad y el pleno aprovechamiento de su experiencia y talento.

› Las **comparaciones con otros países han de hacerse con precaución** porque los sistemas de pensiones son muy diferentes y también pueden serlo las circunstancias demográficas. La fracción del PIB que se destina en la actualidad al gasto público en pensiones no es un buen indicador de la generosidad o sostenibilidad de los distintos sistemas nacionales porque esta variable depende también de otros factores, y en particular del grado de envejecimiento de la población. Cuando nos comparamos con otros países en términos de este indicador, hemos de tener en cuenta que, hoy, la población española es más joven en promedio que la de otros países de nuestro entorno debido a un baby boom más tardío. En otras palabras, muchos de los países que hoy gastan más que nosotros en pensiones en proporción al PIB lo hacen porque sus “tasas de dependencia demográfica” son mayores, pero no porque sus pensiones sean más generosas que las españolas, que no lo son. Si ignoramos este factor, nos haremos una idea equivocada del margen que tenemos.

› Dadas sus ventajas en términos de sostenibilidad, transparencia y equidad intra e intergeneracional, el **Foro de Expertos** aboga por una **transición gradual hacia un sistema de reparto sobre la base de cuentas individuales nacionales**. No se trata, por consiguiente, de transitar hacia un sistema de capitalización, sino de mantener un sistema contributivo de reparto como el actual, con complementos de mínimos

financiados por impuestos, en el que se introducen cuentas personales virtuales como instrumento para el cálculo de las pensiones. Las cotizaciones de cada trabajador a lo largo de toda su carrera laboral se irían acumulando en estas cuentas ficticias, actualizándose con una tasa (de rentabilidad nocional) ligada al crecimiento de la masa salarial y a las proyecciones de crecimiento económico a largo plazo. De esta forma se iría acumulando un capital virtual que en el momento de la jubilación se convertiría en una renta vitalicia que podría incluir o no una corrección por la inflación. El procedimiento tiende a hacer que el gasto en pensiones crezca al mismo ritmo que las cotizaciones, garantizando así al menos de forma aproximada el equilibrio financiero del sistema de pensiones. Otras ventajas importantes del modelo de cuentas nocionales son su transparencia y la flexibilidad que permite en cuanto a la elección del momento de jubilación.

Puede encontrar el informe y más materiales del
Foro de Expertos y del Instituto Santalucía en
www.institutosantalucia.es

