

Reunión del Foro de Expertos

Marzo de 2023

Reflexiones sobre el último bloque de medidas pendientes de implantar para la reforma del sistema de pensiones: hacia un sistema menos contributivo, menos equitativo y que empeora la equidad intergeneracional.

El Foro de Expertos del Instituto Santalucía



Guillermo de la Dehesa

Presidente Honorífico



Ignacio Conde-Ruiz

Presidente del Foro de Expertos.
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 Triodos Bank



Josefa Ros

Investigadora Postdoctoral MSCA en la
Universidad Complutense de Madrid y Presidente
de la International Society of Boredom Studies.

Las medidas propuestas

El Foro de Expertos del Instituto Santalucía presenta en este documento sus conclusiones a raíz de la reunión mantenida el 8 de marzo de 2023 y después de haber analizado el borrador del Real Decreto Ley sobre las reformas pendientes de implantar según el componente número 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia enviado a la Unión Europea, cuya implantación debía completarse a finales del año 2022. El componente número 30 se centra en la “Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”.

Las medias pendientes de aprobación en el Consejo de Ministros, y por tanto susceptibles de modificación, son las siguientes:¹

- En primer lugar, se enumeran las dos medidas pendientes de implementar dentro del componente número 30, citado anteriormente:

- Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación.

Para los próximos 20 años se establecerá un régimen dual del periodo de cómputo que permitirá al beneficiario elegir la opción que más le interese de entre las siguientes: los 29 últimos años de carrera, descartando los 24 meses peores, o el periodo de cómputo actual consistente en los últimos 25 años. La primera posibilidad se desplegará progresivamente durante 12 años a partir de 2026.

Adicionalmente, se mantiene el modelo actual de cobertura de lagunas —entendiendo aquellos meses en los que no existe obligación de cotizar y que son tenidos en cuenta para calcular las pensiones— con una mejora para las mujeres.

- Se mantiene que los vacíos de cotización se compensen con el 100% de la base mínima los primeros 48 meses y con el 50% de la base mínima a partir del mes 49, añadiéndose para las mujeres trabajadoras por cuenta ajena el 100% de la base mínima entre el mes de vacío 49 y el 60 y el 80% de la base mínima entre el mes 61 y el 84.
- Adecuación de las bases máximas de cotización.
"La subida de las bases máximas, que se hará entre 2024 y 2050 sumándole a la cuantía anual del IPC una cuantía fija de 1,2 puntos porcentuales. Las pensiones máximas se revalorizarán año a año con la cuantía anual del IPC más un incremento adicional de 0,0115 porcentuales acumulativos cada año hasta 2050. A partir de 2050 y hasta 2065 habrá incrementos adicionales".
- Adicionalmente, se incorporan estas otras propuestas:
 - Modificación del mecanismo de equidad intergeneracional.
El Mecanismo de Equidad Intergeneracional va a pasar de los 0,6 puntos porcentuales actuales a 1,2 puntos porcentuales en 2029, a un ritmo de una décima de subida por año

¹ Las medidas que se comentan a continuación son las contenidas en el Proyecto de Real Decreto Ley de medidas urgentes de reforma de las pensiones, difundido el viernes 10 de marzo entre los interlocutores sociales y al que han tenido acceso varios medios.

para reforzar el sistema durante los años en los que puede haber una mayor tensión por la jubilación de la generación del 'baby boom'. Además, el borrador del RDL deja abierta la posibilidad de que el MEI se comporte como un mecanismo de ajuste automático a partir de 2025 y que las cotizaciones sociales puedan aumentar más para compensar los excesos de gasto en pensiones, en función de cambios en las proyecciones demográficas y económicas, si no se adoptan otras medidas compensatorias.

- Reducción de la brecha de género.

“El complemento de brecha de género de las pensiones tendrá un incremento del 10%, adicional a la revalorización anual, en el bienio 2024-2025”.

- Mejora de las pensiones mínimas.

Medidas para que la cuantía de la pensión mínima contributiva se aproxime al 60% de la renta mediana, tomando como referencia la evolución de la pensión mínima con cónyuge a cargo, que alcanzaría entre 2024 y 2027 el 60% de la renta mediana correspondiente a un hogar de dos adultos y un proceso similar para la evolución de las pensiones no contributivas, que crecerían hasta converger en 2027 con el 75% del umbral de la pobreza calculado para un hogar unipersonal.

- Cuota de solidaridad.

Crear una cuota de solidaridad para la parte del salario que actualmente no cotiza por superar el tope máximo de cotización, que será del 1% en 2025 y que irá aumentando a un ritmo de 0,25 puntos por año hasta llegar al 6% en 2045.

La opinión del Foro de Expertos

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, tensionado en buena medida por la creciente longevidad de la población, de una forma que no suponga trasladar el problema a las generaciones más jóvenes.

Sin embargo, este Foro considera que las medidas que se están proponiendo ahora van en detrimento de la equidad tanto inter como intra-generacional y contributiva, y no resuelven el problema de la sostenibilidad del sistema a largo plazo. Además, contempla que las medidas pueden generar fuertes distorsiones en el mercado de trabajo y en el sistema productivo. Los incrementos en las cotizaciones sociales sin contraprestación económica hacen que estas pierdan en parte su carácter de salario diferido para convertirse en un impuesto concentrado sobre las rentas salariales de los trabajadores, que se aglutina, además, en un determinado tramo de rentas, de forma que puede generar desincentivos al esfuerzo y a la contratación de talento e introducir distorsiones en el sistema productivo. Con las medidas propuestas, los costes de mantener la tasa de sustitución y la edad de jubilación recaen sobre los ingresos, especialmente sobre las cotizaciones sociales, con efectos negativos a largo plazo sobre el empleo, los salarios y las pensiones.

Sobre la adecuación del periodo de cómputo para el cálculo de las pensiones a las nuevas carreras profesionales, el Foro de Expertos considera aconsejable aumentar dicho periodo tanto como se

pueda, preferentemente a toda la vida laboral, porque esto reforzaría la contributividad y la equidad del sistema. Por una parte, esta equidad se verá muy mermada con las medidas propuestas, ya que permiten excluir años de bajos ingresos, lo que favorecerá a unos trabajadores frente a otros. Por otra parte, la medida contribuirá a desestabilizar aún más las cuentas de la Seguridad Social, aumentando el gasto, en lugar de reducirlo, puesto que solo se optará por el periodo de cómputo más largo si esto se traduce en una pensión más elevada.

El Foro se manifiesta en contra de la propuesta de aumentar las bases máximas de cotización a un ritmo muy superior al de la pensión máxima. En nuestra opinión, ambas variables deberían crecer al mismo ritmo con el fin de preservar la contributividad y la equidad del sistema. De hecho, convendría revisar la normativa actual para evitar que exista un diferencial (en este momento en torno al 20%) entre la base máxima de cotización y la pensión máxima, que convierte una parte de la cotización en un impuesto puro en vez de una compensación diferida para algunos trabajadores. La propuesta, por el contrario, solo vendrá a incrementar esta brecha con un impacto recaudatorio muy reducido (en torno al 0,15% del PIB) que no contribuirá significativamente a mejorar la sostenibilidad del sistema.

Además de este incremento generalizado de las cotizaciones, se establece una nueva “cuota de solidaridad” del 6% para la parte de los salarios que excedan en cada momento la base máxima de cotización. Esta medida presenta los mismos inconvenientes y limitaciones que la anterior. Como aquella, puede generar un efecto adverso sobre la competitividad de las empresas, desincentivando la contratación de talento, y podría crear incentivos adicionales de cara al traslado del empleo de alta cualificación a otros países con menores cargas sociales.

El Foro de Expertos ya consideró que la implementación del MEI (Mecanismo de Equidad Intergeneracional) era un paso atrás en la equidad y contributividad del sistema de pensiones que suponía ir en la dirección equivocada. En línea con la opinión de la AIReF (2019), las cotizaciones sociales en España ya eran elevadas y superiores a las de los países de nuestro entorno, de manera que “cualquier modificación no debería implicar un incremento de las cotizaciones sociales, sino únicamente una reconfiguración de las mismas”. Pese a su nombre, el mecanismo dejaba excesivamente abierta su operación en el futuro, no contribuía en absoluto a la equidad intergeneracional, pues incrementaba la carga fiscal sobre las cohortes más jóvenes en lugar de reducirla, y resultaba claramente insuficiente para compensar los efectos financieros de la supresión del factor de sostenibilidad.

Con los cambios introducidos, se alarga el período en el que se aplica la subida y se introduce un cierto automatismo en la respuesta a (los inevitables) déficits futuros. También se recauda algo más en cotizaciones, lo que aumenta la contribución a la sostenibilidad y reduce la elevada rentabilidad del sistema.

En general, las propuestas del Gobierno renuncian a cualquier intento de control del crecimiento del gasto en pensiones que pueda acercar gradualmente nuestra tasa de sustitución a la de los países de nuestro entorno, al tiempo que se muestran incapaces de introducir medidas suficientes de aumento de ingresos para asegurar el equilibrio del sistema de pensiones. Las que se plantean, además, tienden a generar pocos ingresos, siendo a la vez muy distorsionantes porque se

concentran sobre una parte muy pequeña de la masa salarial, y convertirán a España en uno de los países con las cotizaciones sociales más elevadas, con riesgo para nuestra competitividad y capacidad de atracción de actividades de elevado valor añadido.

En definitiva, el Foro de Expertos considera que las reformas no están teniendo en cuenta el problema principal, esto es, que tenemos un sistema de pensiones excesivamente generoso en relación con los recursos estructurales del país, 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 evolución 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 y previstos de cotización, además de serlo en proporción a lo aportado.

Por expresarlo 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 permite pagar. Un exceso de generosidad, así definida, no es una virtud, sino un grave problema que amenaza la sostenibilidad del sistema y lastra el crecimiento del empleo y de los salarios. 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 eliminar el déficit actuarial y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, convergiendo con niveles comparables con los observados en otras economías europeas. Si se considera necesario suavizar este proceso financiando las medidas necesarias mediante un incremento de las cargas fiscales, esto debería hacerse a través de medidas transparentes que no distorsionen la demanda de trabajo y los incentivos individuales, y cuya carga se distribuya equitativamente sobre el conjunto de la población. A nuestro entender, la mejor forma de hacerlo sería a través de un recargo proporcional sobre la cuota del IRPF.

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

