

Documento de Trabajo: N° 36/2021

Madrid, julio de 2021

# La seguridad social de las pensiones y la reforma de 2021

Mercedes Ayuso y José A. Herce



**Documento número 36 – Documentos BBVA Mi Jubilación**

La seguridad social de las pensiones y la reforma de 2021 - II trimestre 2021

**José A. Herce:** Presidente del Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones, ex Profesor Titular de economía de la U. Complutense de Madrid y Socio fundador de LoRIS.

**Mercedes Ayuso:** Catedrática de Estadística Actuarial en la Universitat de Barcelona (Departamento de Econometría, Estadística y Economía española, Riskcenter-UB). Directora del Máster en Dirección de Entidades Aseguradoras y Financieras de la Universitat de Barcelona.

Las opiniones y conclusiones aquí expresadas no pueden atribuirse a ninguna institución con la que estemos asociados y todos los posibles errores son nuestra responsabilidad.

Madrid, julio de 2021

Asegurar las pensiones es un objetivo deseable, que no haya incertidumbre sobre que estas se paguen todos los meses indefinidamente. Además, que sean suficientes de forma que las y los pensionistas puedan afrontar con garantías la fase más delicada de su ciclo vital. Todo ello, en España, en un marco de creciente longevidad y en una fase larga de incorporación a partir del 2025 (ojo, dentro de 3-4 años) de los nacidos entre mediados de los años cincuenta y los setenta del siglo pasado a la población pensionista. Unas veinte cohortes consecutivas caracterizadas por nacimientos por encima de los 650 mil, frente a los 340 mil que tenemos en la actualidad, que hemos dado en denominar las cohortes del *baby-boom*. Más precisamente, las nacidas entre 1958 y 1977. Un fenómeno que por su longitud afectará a nuestro sistema de pensiones durante un periodo nada desdeñable de tiempo, casi 30 años más allá de donde nos encontramos ahora (añada 30 años a su edad actual y piense dónde estará entonces, así verá la dimensión de lo que le estamos explicando).

Primero que nada, conviene caracterizar el problema que el *baby-boom* representa. Este no es otro que el de liquidez del sistema, no tanto de solvencia. Y es de liquidez porque, según la definición estricta de nuestro sistema de pensiones de reparto, las pensiones de cada año se pagan con las cotizaciones recaudadas cada año, es decir, los ingresos van destinados a hacer frente directamente a los pagos.

No lo sería de solvencia ni de liquidez, desde luego, si el método financiero de nuestro sistema de pensiones públicas fuese el de mera capitalización efectiva (para distinguirlo del de "capitalización nocional") ya que cada pensionista habría estado amasando su pan bajo el brazo hasta llegar a la jubilación con una fórmula de pago de prestación definida y provisionamiento completo. Con una gestión estándar y sin catástrofes de por medio, este sistema estaría en perfectas condiciones de dar a cada pensionista la pensión que le correspondería, eso sí, sin componente alguna de solidaridad que, aunque podría instrumentarse sin problema y quizá con más eficiencia, no nos gustaría para nada si no existiese alguna instancia pública encargada de dar complementos de renta de solidaridad a quien lo necesitase, no solo a pensionistas.

Pero la Seguridad Social española, como la de la mayoría de los países, practica, como decíamos anteriormente, el método financiero del reparto (que no el actuarial, porque no incorpora las probabilidades de supervivencia de las personas en las diferentes edades) y, lo que es peor, la fórmula de pensiones es de prestación definida, es decir, se ciñe al uso de una fórmula específica dada para calcular la pensión que cada persona ha de cobrar en base a determinados parámetros. Esto, que ha permitido, década tras década, comparar la ratio que el valor presente de las pensiones que el individuo cobra guarda con el valor presente de las cotizaciones que ha realizado, deja ver como la Tasa de Rendimiento Interno de las cotizaciones es realmente elevada, claramente superior a la que se puede obtener de otro tipo de inversión, al menos la inversión estándar o sin volatilidad. El sistema gasta más de lo que ingresa, problema que se ve exacerbado por el hecho de que cada cohorte vive unos cuantos años más que la de sus padres.

En este marco, el tránsito a la jubilación de los nacidos entre 1958 y 1977 provocará un enorme problema de liquidez. Problema que ya están provocando las cohortes nacidas desde mediados del siglo XX porque, aunque no venían tan cargadas de nacimientos, sí eran estos lo suficientemente elevados como para que podamos considerarlas muy cercanas a las canónicas del *baby-boom*. Salvo distopías migratorias, en los próximos años, la digestión de estas generaciones va a ser difícil y dolorosa, financieramente hablando. Cuesta imaginar que el sistema colapsará, pero la digestión financiera de estas cohortes, que se puede visualizar como el tránsito digestivo de un mamífero por el cuerpo de una serpiente, no va a dejar incólumes a las costillas del sistema. Tampoco es aconsejable pensar que es cuestión de esperar a que en 2050 los nacidos hasta 1977 hayan desaparecido del todo, ni mucho menos. Ni siquiera, aunque empiecen a jubilarse los mucho menos numerosos nacidos a partir de 1980, podemos asegurar que se habrán acabado los problemas de liquidez, pues la ratio de dependencia del sistema (afiliados sobre pensionistas) no pinta mucho mejor que la unidad en ninguno de los escenarios verosímiles.

Téngase en cuenta que quienes se jubilen en 2050, con las tendencias en mortalidad que se vienen observando, y los enormes avances en medicina que estamos viendo, van a vivir más tiempo que quienes se jubilan hoy.

Bajo este panorama, ¿cómo cabe enjuiciar la “reforma de las pensiones de 2021”? Pues no de otra forma cabe referirse a lo que ya parece asegurado será lo que libre en el campo reformatario previsional el presente ejercicio.

El ejercicio 2020 acabó con dos importantes elementos previsionales: las recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo y la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado para 2021. Las recomendaciones, seguramente las aparentemente menos profundas de la historia de esta institución previsional, anticipaban mucho desarrollo legislativo que hasta ahora solo se ha producido en menor medida. Pero la Ley 11/2020 ya sancionaba un par de medidas: la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social y la segregación de gastos impropios, por un lado, y la reducción de la deducción de las aportaciones a planes individuales de pensiones.

Las recomendaciones del Pacto de Toledo dieron paso a la negociación de medidas concretas que las instrumentasen en la mesa del Diálogo Social. Se recuperaba así el “Protocolo de Toledo” no utilizado en la reforma de 2013, y que se ha presentado como una de las principales razones de su desafortunado hundimiento. El Acuerdo Social refrendado el 5 de julio por las partes sociales y el gobierno se convirtió en el actual Anteproyecto de Ley (APL) aprobado por el Consejo de Ministros un día después. Este APL acabará siendo un Proyecto de Ley que se tramitará en el Parlamento y, seguramente, pasará al BOE en diciembre de este año acompañando a la correspondiente Ley presupuestaria.

Es decir, que las medidas mencionadas antes de finales de 2020, las que contempla el APL al que se acaba de aludir y el cajón de sastre de las Disposiciones Adicionales de la ley presupuestaria van a contener todo lo que, en materia de reforma de las pensiones, cabe esperar probablemente este año. Esto es, la “reforma de las pensiones de 2021”.

Las medidas efectivamente contempladas en el “Anteproyecto de Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones” son, como es habitual, variadas. Pero, en realidad, hay que destacar dos medidas troncales y una “no medida”. Las medidas troncales son (i) la vuelta a la actualización con la inflación y (ii) el rediseño de los incentivos (penalizaciones y bonificaciones) para el retraso de la edad efectiva de jubilación. La no medida es la derogación (¿definitiva?) del nonato Factor de Sostenibilidad.

El retorno de la indexación de las pensiones con la inflación nos retrotrae exactamente a 2011. Es más, lo hace de manera automática pero asimétrica. Un automatismo es una buena idea, en general, porque hace efectiva la medida independientemente de quien la aplica, pero si este automatismo es asimétrico se puede convertir en una mala idea. Y el del IPC lo es, ya que no se tiene en cuenta que la inflación pueda ser negativa, como sucedió en 2014, 2016 y ha vuelto a suceder en 2020. Esto aumenta el gasto sin justificación social, y además rompe el fin último que, como comentábamos anteriormente, se persigue con cualquier automatismo. Ni el Acuerdo Social ni el APL, desgraciadamente, nos dicen de dónde saldrán los recursos para pagar esta actualización que, según todos los estudios, incluidos los de la AIReF, podría conllevar un aumento del gasto en pensiones de entre 2,3 y 5 puntos porcentuales del PIB.

El retoque de los incentivos al retraso de la edad efectiva de jubilación, a su vez, también nos retrotrae a 2011. O antes, pues estas penalizaciones (de hasta el 8% por año anticipado) y bonificaciones (de hasta el 4% por año demorado) existen en el ordenamiento español desde hace tiempo sin que, por el momento y desgraciadamente, hayan sido muy eficaces. Lo nuevo es que las penalizaciones (aunque con muchas excepciones y muy lentamente) se aplicarán ahora a partir de la pensión máxima hacia abajo y no a partir de la pensión que salga de la “fórmula española”, a veces superior a la máxima, y por tanto completamente ineficaces. Otra novedad en este campo de los incentivos es que ahora, si se opta por demorar la jubilación, se podrá elegir entre el citado 4% por cada año completo de trabajo efectivo que acredite con posterioridad al cumplimiento de la edad de jubilación -porcentaje adicional que se sumará al que corresponda de acuerdo con el número de años cotizados y se aplicará a la respectiva base reguladora, a efectos de determinar la cuantía de la pensión- o una cantidad a tanto alzado -pago único- por cada año completo de trabajo efectivo acreditado y cotizado entre la fecha de cumplimiento de la edad de jubilación y la del hecho causante de la pensión (que puede llegar hasta aproximadamente un máximo de 12000 euros). Una decisión que no está exenta de los conocidos como sesgos conductuales, es decir, aquellos que pueden llevar a que el individuo valore mejor, y por tanto acepte, lo inmediato (el pago único) cuando en términos esperados lo rentable esté en lo vitalicio (porcentaje acumulado sobre la pensión mantenido de forma vitalicia mientras se cobra la pensión). Y es que el valor del pago único es sensiblemente inferior al valor esperado del 4% mensual durante los más de 20 años medios que vive un trabajador recién jubilado. Y eso que casi el 70% de los trabajadores españoles desean jubilarse cuanto antes (casi) cueste lo que cueste. Los susodichos incentivos no han funcionado hasta ahora y la prueba es que, a pesar de que la edad legal de jubilación ha aumentado un año desde 2013, la edad efectiva ha aumentado bastante menos con incentivos esencialmente iguales a los que se han retocado.

La (¿definitiva?) derogación del Factor de Sostenibilidad, fruto de la malhadada reforma de 2013 (en la que curiosamente ya se utilizaba el ahora recuperado nombre de “factor de equidad intergeneracional”), también nos retrotrae a 2011. Hemos perdido una década, en la que no solo en España, también en otros países, ha habido idas y venidas en un intento de rediseñar sistemas de pensiones generados hace décadas en momentos demográficamente muy diferentes a los actuales. Y es que, no nos engañemos, nos encontramos luchando frente al gran gigante que supone la aparición de pirámides poblacionales regresivas, totalmente alejadas de las que en su día sirvieron como base teórica para el diseño de sistemas de pensiones de reparto como el nuestro. Y aunque igual dentro de 30 años las pirámides dejan de ser tan regresivas, lo cierto es que lo inmediato es lo inmediato, y hablamos de los próximos 30 años de nuestras vidas.

Esto es todo lo que la reforma de 2021 traerá consigo y que, probablemente, veamos en el BOE de finales de diciembre de este año. Pero quedan meses de trámites parlamentarios y, también, de filtraciones y globos sonda de posibles medidas todavía en gestación.

Hagamos un rápido recuento: (i) el aumento del periodo de cómputo, (ii) la cotización de los trabajadores autónomos, (iii) el Mecanismo de Equidad Generacional (que deberá sustituir al Factor de Sostenibilidad), (iv) los súper fondos (y planes) públicos de pensiones de empleo (de *autoenrolment* y aportación definida), (v) el desarrollo de nuevo Artículo 52 de la Ley del IRPF.

La dos últimas propuestas del párrafo anterior son parte medular de la “prima pobre” de la Previsión Social española: la Previsión Social Complementaria. Y la denominamos así porque tal y como aparece tratada esta pata previsional en la Recomendación 16 del Pacto de Toledo diríase que la importancia que se le ha concedido dista mucho de lo que cabría esperar. Solo hay que mirar a nuestro alrededor viendo lo que se ha hecho en aquellos países en los que los sistemas de pensiones han superado los problemas que vemos en el nuestro. Así, solo así, aprendiendo de lo que hacen los sistemas más avanzados, veremos la relevancia que tiene la previsión complementaria. El desarrollo del segundo pilar (planes de pensiones de empleo) se ha convertido en estratégico

en muchos países y no deberíamos alejarnos de aquello que demuestra ser eficiente, también en aumento de productividad.

Por último, no queremos acabar esta nota sin agradecer al ministro Escrivá y a su equipo que estén trabajando tan duramente. Decíamos antes que nuestra pirámide poblacional actual, cuya forma no va a dejar de hacerse más adversa, hace que el trabajo sea arduo gobierne quien gobierne y que las soluciones cortas nazcan ya obsoletas. Pedimos que se haga un ejercicio político y social de realismo, altas miras y responsabilidad.