

Documento de Trabajo: N° 34/2021

Madrid, mayo de 2021

Las pensiones después de la pandemia: ¿sin razones para la preocupación?

Foro de Expertos

Instituto BBVA de Pensiones

Documento número 34 – Documentos BBVA Mi Jubilación

Las pensiones después de la pandemia: ¿sin razones para la preocupación?
II trimestre 2021

Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones

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, mayo de 2021

En su reciente comparecencia ante la Comisión del Pacto de Toledo (12 de abril de 2021), el ministro de Seguridad Social trazó el contexto de la reforma de las pensiones y el grado de avance en el que se encuentra. El contexto viene marcado por tres fuerzas relevantes en este momento: (i) la situación del sistema en el año ya largo de pandemia que estamos sufriendo, que ha acentuado el riesgo económico junto al ya existente riesgo demográfico en nuestras pensiones; (ii) las demandas de la Unión Europea para afrontar reformas estructurales a las que se condicionarán, en principio, los nuevos fondos de ayudas y préstamos, y (iii) las posiciones de los actores sociopolíticos (partidos, agentes sociales y plataformas de pensionistas) en el ámbito doméstico. Cada una de estas fuerzas ejerce una presión que va en dirección no siempre coincidente con la de las restantes.

Resumidamente, el ministro vino a decir que el sistema español de pensiones públicas es sostenible sin necesidad de efectuar recortes, porque, según la Comisión Europea, la reciente estimación del aumento del gasto en pensiones sobre el PIB en el futuro es menos desfavorable que la realizada en el pasado. Desde nuestro punto de vista, la situación, lejos de mejorar, parece haber empeorado, sobre todo, si tenemos en cuenta los efectos de la pandemia en nuestra economía. De hecho, la propia [AlReF](#) aumentó sus previsiones de gasto en pensiones en 1 punto porcentual del PIB para 2050 –de 13,2% a 14,2% del PIB– en sus últimas previsiones de 2020 respecto a las de 2019.

La propuesta ministerial parte de que es posible seguir manteniendo el poder adquisitivo de las pensiones y una tasa de sustitución media tan elevada (en comparación internacional) como la actual (en torno al 70%), revocando, por tanto, de forma definitiva, la reforma de las pensiones de 2013. Europa, según el ministro, habría entendido finalmente que mantenía una visión equivocada sobre las perspectivas financieras de la Seguridad Social, y que las proyecciones del gasto en pensiones hasta ahora manejadas adolecían de un sesgo pesimista. Disuelto este “malentendido”, el Gobierno descarta que las autoridades europeas impugnen la reforma que está diseñando.

Escrivá basa la garantía de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en una serie de cambios que viene promoviendo en los últimos seis meses. El primero, ya implementado, consiste en definir como “impropios” algunos gastos del sistema y trasladar progresivamente el déficit del sistema de pensiones, causado por estas partidas, a los Presupuestos Generales del Estado, al tiempo que se desvían progresivamente cotizaciones del sistema de desempleo al de pensiones. De este modo, a pesar del impacto de la recesión de la COVID-19, el ministro prevé que las cuentas de la Seguridad Social se equilibren alrededor de 2023.

El segundo cambio, todavía *in fieri*, consiste en una batería de propuestas destinadas a aumentar la actividad laboral de los mayores. El ministro confía en conseguir, mediante penalizaciones reforzadas a la jubilación anticipada y nuevos incentivos a la jubilación demorada, así como la eliminación de las cláusulas en convenios de jubilación forzosa (por razón de edad), que una fracción relevante de los trabajadores permanezca en el mercado de trabajo más allá de la edad de jubilación legal, lo que redundaría tanto en un aumento de los recursos del sistema como en un acortamiento del periodo de jubilación.

Un tercer cambio, que también se está negociando todavía con los agentes sociales, pivota sobre un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos, con el fin de evitar que sigan cotizando deliberadamente por bases bajas, obligándoles a hacerlo por bases más ajustadas a sus ingresos (netos) reales (efectivos).

En su comparecencia parlamentaria y en diversas declaraciones públicas el ministro ha recalcado que la reforma de las pensiones se plantea sobre rigurosas bases analíticas y técnicas y debería conducirse lejos del ruido mediático. También ha insistido en la necesidad de un “consenso reforzado”, basado en el Pacto de Toledo y los acuerdos forjados en la mesa de diálogo social. En su opinión, lo razonable sería que los partidos y los agentes sociales respaldaran las propuestas de la denominada “modernización del sistema de la Seguridad Social” que propone el Gobierno, porque equilibran los objetivos de contributividad y solidaridad, garantizando pensiones suficientes, sostenibles y equitativas. Si el sistema es capaz de proveer tales pensiones, ¿qué necesidad hay de plantearse otras reformas, como la de las “cuentas nocionales” que defienden buena parte de los expertos, y que están siendo el referente en países con una situación demográfica y económica incluso mejor que la nuestra? Ninguna, según las últimas declaraciones del ministro. Ahora bien, en la medida en que el escenario financiero de la Seguridad Social proporcionara esa garantía y confianza futura, tampoco sería necesario revocar el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) incluido en la reforma de 2013, ya que el sistema sería capaz de contar con recursos suficientes para que la aplicación del IRP diera lugar a una revalorización igual a la tasa de inflación, o incluso mayor.

Pero volvamos al contexto: la recesión provocada por la pandemia, las demandas de Bruselas y la negociación doméstica.

El proceso que, en cualquier país avanzado, se aplica a las reformas de los pilares del Estado del bienestar, no debe dejar fuera a ninguna parte interesada y todas las posiciones deberían encajarse lo mejor posible. Lo primero, la convocatoria a todas las partes es ineludible; pero lo segundo, el encaje de todas las posiciones solo es posible cuando existe un consenso auténtico (no forzado) sobre los objetivos de la reforma, algo que no siempre se da; naturalmente también si ese encaje es técnicamente posible, algo que la existencia de consenso tampoco asegura.

Por una parte, el déficit de la Seguridad Social en 2020, con gastos propios e impropios, ya supera los 35 millardos de euros. Las previsiones indican que el empleo y la afiliación no se recuperarán de la crisis de la pandemia al menos hasta 2023 (y ello confiando en el gran paquete de ayudas económicas que previsiblemente recibiremos de la Unión Europea), mientras que el número de pensiones seguirá creciendo a buen ritmo como ha ocurrido en los últimos años, con la excepción de 2020 (así como también el valor de la pensión media de entrada). Para cuando las nuevas penalizaciones a la anticipación de la jubilación y los incentivos a su demora surtan efecto (aun suponiendo que este sea significativo porque las medidas modifiquen el comportamiento de una parte sustancial de los trabajadores), los *baby-boomers* ya estarán entrando al sistema de jubilación masivamente y neutralizando estos efectos.

Tendremos que ver, también, los números finos de estas medidas, por ejemplo, los de las penalizaciones y bonificaciones para jubilarse menos pronto y más tarde, respectivamente. Las propuestas de reforma se ciñen, no de forma desdeñable, a la relación con amplios periodos de cotización por parte de los trabajadores, mientras que diferentes análisis técnicos han puesto de manifiesto que el desequilibrio actuarial presenta una elevada asociación con escenarios en los que el número medio de años de cotización es sensiblemente menor. A lo peor tenemos que gastar más de lo que ahorramos para lograr convencer a un número suficiente de trabajadores mayores de que no hagan lo que más desean, que es jubilarse cuanto antes, y acabamos doblando el fiel de la balanza de la progresividad fiscal hacia la zona regresiva.

Ha sorprendido a muchos la propuesta del ministro de premiar el retraso de la jubilación con un cheque, que podría llegar a más de 12 mil euros por año. El trabajador optaría por este pago único frente al aumento vitalicio de hasta un 4% de la pensión mensual, también por cada año de demora. Es una propuesta sagaz, toda vez que permite visualizar a los trabajadores de forma más fácil los beneficios a largo plazo del 4% de mejora vitalicia en la pensión. Sin embargo, un cálculo somero indica que el valor de ese incentivo para los trabajadores sería muy inferior (esos 12 mil euros del cheque o unos 33 mil, a tipos de descuento 0, del 4% en el conjunto de la vida restante), mientras que el ahorro por la pensión del año que no se jubila es de casi 38 mil euros (téngase en cuenta que los trabajadores que se jubilen después de su edad legal tampoco pagarían cotizaciones por contingencias comunes). A todas luces, el nuevo incentivo resulta muy desequilibrado para los trabajadores que decidieran beneficiarse de él y solo conseguirá que demoraran su jubilación si el “velo monetario” les anulase el discernimiento.

Igualmente suscita dudas el impacto de las propuestas de reforma en la sostenibilidad de las pensiones debido a la actualización de estas con el IPC. La masa anual de pensiones puede situarse *grosso modo* en 150 millardos de euros al año. La actualización en 1 solo punto porcentual de esta masa costaría por tanto de 1,5 millardos de euros, pero esta actualización se consolidaría para cada cohorte de pensionistas de cada año hasta que causaran baja en el sistema (un mínimo de 10 años de supervivencia media para los pensionistas vivos en cada año), lo que representa (de nuevo, a tipos de descuento 0) unos 15 millardos de euros en valor presente, cada año, y eso sin incluir el cálculo de tipo compuesto por la actualización al 1% anual. La adopción de un mecanismo de compensación de las actualizaciones (realizadas *ex ante*) en años de inflación negativa contra la actualización de los años inflacionarios posteriores (que ya de entrada excluía los años en los que la inflación quedase posteriormente por debajo de revalorización inicialmente realizada) representaba una propuesta de automatismo simétrico muy razonable a la que, no obstante, el ministro ha tenido que renunciar ante el rechazo de los agentes sociales.

Añádase a todo lo anterior que el proceso que se está siguiendo actualmente para la reforma de las pensiones parece estar dejando de lado la opinión de los expertos, que a lo largo de los últimos años han ido fraguando un consenso amplio sobre la situación del sistema y sus perspectivas. De hecho, se recuerdan pocas situaciones en nuestro país en las que el consenso de los investigadores sobre la forma de actuar ante un tema haya estado tan alineado como en el caso de las pensiones. Un consenso que, por lo demás, coincide básicamente con los supuestos sobre los que las autoridades europeas han basado su preocupación sobre la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones. Si el Gobierno ha conseguido convencer a las autoridades europeas de que estaban equivocadas, sería deseable que trasladara esos esclarecedores datos y argumentos a los estudiosos sobre el tema, que les sacara a ellos también de ese “malentendido” que supuestamente arrastran.

Hoy, cuesta creer que las autoridades europeas no librarán los nuevos fondos hasta que se apruebe una reforma de las pensiones de la que razonablemente quepa esperar que ralentice el fuerte crecimiento esperado del gasto de la Seguridad Social en las siguientes décadas; confiemos en que se conformen con la declaración de compromisos por parte del Gobierno de España (y de los gobiernos de otros Estados miembro). También cuesta creer que la Seguridad Social pueda mantener tasas de prestación y reemplazo muy superiores en las próximas décadas a las que ofrecen los sistemas de pensiones de países como Alemania o Suecia, toda vez que las proyecciones demográficas para España apuntan un envejecimiento más intenso. En realidad, a Bruselas las pensiones de los españoles le interesan tanto como las de los griegos, los daneses o los búlgaros; es decir, solo en la medida en que su financiación pueda afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas y, por tanto, al cumplimiento de las reglas fiscales europeas (ahora solo temporalmente suspendidas).

Por último, en el plano de los consensos y las resistencias domésticas, la situación no resulta alentadora. El Pacto de Toledo se asienta sobre unas recomendaciones (aprobadas en noviembre) que soslayan cuestiones fundamentales (entre ellas, la presión demográfica que van a ejercer los *baby boomers* sobre el sistema entre 2025 y 2050, sobre la cual nos siguen advirtiendo con frecuencia y preocupación instituciones nacionales e internacionales, y el aumento de su esperanza de vida, indicador que prácticamente no aparece en las recomendaciones del Pacto de Toledo) y a menudo están redactadas tan ambiguamente que no pueden evitar el surgimiento de conflictos políticos cuando posteriormente el Gobierno se apresta a plasmarlas en propuestas concretas. Un conflicto semejante –esta vez, en el seno del propio Gobierno de coalición– emergió a la opinión pública, a principios de este año, a propósito de la ampliación en diez años (de 25 a 35) del periodo de cálculo de la pensión.

Mientras los partidos, a través del Pacto de Toledo, acotan restrictivamente el espacio de la reforma de las pensiones, la otra pata del consenso, el diálogo social, parece avanzar solo a duras penas. Entretanto, las plataformas de pensionistas siguen manifestándose contra la política de pensiones (e incluso contra el propio Pacto de Toledo) y a favor de unas “pensiones dignas”, y muchos jóvenes, tal como revelan las [encuestas](#), siguen pensando que no cobrarán pensiones.

¿De verdad es este un escenario
que no debería preocuparnos?