

# La reforma para «blindar» las pensiones, cada vez más cerca



La reforma del sistema público de pensiones, una de las más controvertidas y esperadas de los últimos años, está cada vez más cerca de convertirse en realidad. No obstante, las recomendaciones del Pacto de Toledo para sentar las bases de su reforma no están convenciendo por igual a todas las partes

## RAQUEL FRUTOS

La Seguridad Social se encuentra abocada a una sequía de ingresos sin precedentes en nuestro país. El calibre de la actual crisis económica, que ha impactado con especial virulencia en el mercado laboral donde un gran número de trabajadores se encuentran desempleados y otros tantos sumidos en un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE), ha propiciado un aumento histórico de los gastos por prestaciones en efectivo que corre a cuenta del organismo encargado de pagar las pensiones en nuestro país.

Anualmente, el Estado soporta un gasto en pensiones de 135.000 millones de euros que suponen cerca del 10,7% del PIB de España. Como consecuencia, el sistema de pensiones acumula anualmente un déficit de 18.000 millones de euros, cifra que podría ascender hasta los 25.000 millones en 2020 y hasta los 45.000 millones de manera progresiva hasta 2023 debido al impacto de la pandemia.

Teniendo en cuenta la cada vez más complicada sostenibilidad del sistema público de pensiones y la

necesidad de poner fin a la tendencia ascendente del déficit, es más necesario que nunca acometer una reforma estructural. Y finalmente, tras más de cuatro años de negociaciones para tratar de reformarlo, el Congreso de los Diputados dio «luz verde» el pasado 19 de noviembre al *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*. Este documento incluye 21 recomendaciones aprobadas un mes antes en la *Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo* para sentar las bases de la reforma.

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO

Partiendo de la base en la que se reconoce el sistema de la Seguridad Social como «columna vertebral del Estado», y reclamando que no se realicen reformas «radicales», a continuación se exponen las principales recomendaciones del Pacto de Toledo.

### Eliminar gastos impropios de la Seguridad Social

Insta a separar fuentes de financiación y desvincular del presupuesto de la Seguridad Social los gastos no contributivos que lleva años asumiendo y que son considerados los principales responsables del déficit que acumula. Se calcula que los gastos no contributivos podrían suponer más de 10.000 millones del déficit de 25.000 millones previsto para este año. De este modo, partidas de gasto social, tales como la renta básica, prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos, los incentivos a las contrataciones o los complementos de maternidad, deberán ser financiados a través de otras fuentes como los Presupuestos

Generales del Estado (PGE) o transferencias directas.

### Mantenimiento del poder adquisitivo

El Pacto de Toledo recomienda que la evolución de las pensiones se vincule de nuevo al IPC, aspecto que derogó la reforma de las pensiones de 2013, para que los pensionistas no pierdan poder adquisitivo. Sin embargo, esta propuesta va en contra de lo recomendado por la Comisión Europea, quien considera que existen otras fórmulas más efectivas para asegurar las pensiones, como es realizar cambios estructurales en el mercado laboral.

Además, según cálculos de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea), una actualización de las pensiones ligada a la inflación media esperada en un periodo de expansión económica, en torno al 2%, supondría un coste extraordinario en la partida de pensiones de 2.500 millones de euros anuales. Por su parte, el Banco de España advierte de que el gasto podría elevarse en 36.000 millones para 2050. En ausencia de medidas adicionales, se estima que vincular las pensiones al

IPC aumentaría el gasto en aproximadamente un 2% del PIB en 2030 y en más del 3% en 2050.

En cualquier caso, el Gobierno subirá un 0,9% las pensiones contributivas para el próximo año, según se incluye en el Plan Presupuestario del 2021, de las que se benefician 9,7 millones de personas. Por su parte, las prestaciones no contributivas que reciben 450.000 personas serán mejoradas un 1,8%.

Al respecto, Juan Ángel Lafuente, Socio de la Asociación Española de Economía y Finanzas Internacionales (AEEFI), considera que «vincular de forma permanente el crecimiento de las pensiones al IPC puede introducir tensiones presupuestarias innecesarias. En una situación como la actual el esfuerzo en términos de pérdida de poder adquisitivo a nivel individual es muy bajo, por lo que resulta cuestionable la subida de pensiones y sueldos de los funcionarios».

### Retraso de la edad de jubilación

Se pretende que la edad de retiro del mercado laboral se aproxime lo máximo posible a la edad de jubilación legalmente establecida, excepto en casos excepcionales, con el objetivo de incrementar el crecimiento del PIB, la inversión y el consumo.

Actualmente, la edad legal se sitúa en 65 años y 10 meses; sin embargo,

EL SISTEMA DE PENSIONES ACUMULA ANUALMENTE UN DÉFICIT DE 18.000 MILLONES DE EUROS, CIFRA QUE PODRÍA CRECER HASTA LOS 25.000 MILLONES EN 2020 DEBIDO AL IMPACTO DE LA PANDEMIA

la media de jubilaciones se produce a los 64 años y 6 meses. Según se desprende del informe sobre *Tendencias recientes en la edad de acceso a la jubilación*, realizado por el Banco de España, una de las causas principales de buena parte del desequilibrio financiero del sistema de la Seguridad Social es que un 40% de los trabajadores españoles se prejubilaba antes de alcanzar la edad legal de retiro. Esta situación provoca el cese de las cotizaciones de este grupo de empleados, los cuales en muchas ocasiones cuentan con elevadas bases de aportación.

Concretamente, en 2019 se prejubilaban en España 120.011 personas de entre 54 y 64 años, un 40% de las 303.394 del total de jubilaciones. Por el contrario, no llegan a 17.000 las personas que se retiraron después de los 67 años. Pese a ello, tal y como explican desde el Banco de España, «las altas por debajo de los 62 años vienen experimentando un descenso acusado en los últimos ejercicios, mientras que las jubilaciones de entre 63 y 64 años han aumentado considerablemente. Esto supone un impulso al alza en la edad media de jubilación en el grupo de jubilaciones anticipadas, que cada vez se aproxima más a la edad legal».

En 2027, año en el que finaliza el período transitorio introducido por la reforma de las pensiones de 2011, la edad de jubilación será de 65 años si se acreditan al menos 38



años y seis meses de cotización, y de 67 años en caso contrario. Según cálculos de la Seguridad Social, por cada año que se le gane a la edad real de jubilación se recortaría un cuarto del déficit de la Seguridad Social, de forma que se ingresarían 4.500 millones de euros más al año. De este modo, de acuerdo con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), el gasto en pensiones bajaría entre un 0,4% y un 1,2% del PIB en 2048.

Para retrasar la edad de jubilación, el Pacto de Toledo pide al Ejecutivo que introduzca incentivos para permanecer en activo y prolongar la vida laboral tras la jubilación. No en vano, España es el país con este tipo de bonificaciones más bajas de la OCDE. En nuestro país supone entre un 2% y un 4%, frente a otros como Estonia o Reino Unido, donde supone más de un 10%.

Otra medida que quiere aplicar el Gobierno, acorde con las recomendaciones del Pacto de Toledo, es unificar las reducciones anuales

UNA DE LAS CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ES QUE UN 40% DE LOS TRABAJADORES ESPAÑOLES SE PREJUBILA ANTES DE LA EDAD LEGAL DE RETIRO

por jubilación anticipada, una penalización que perjudica más a las cotizaciones más bajas.

### Elegir los 25 mejores años para el cálculo de la pensión

Otra recomendación es que se puedan elegir los 25 años en los que el trabajador haya cotizado más para el cálculo de su pensión y no los últimos 25, como ocurre en la actualidad. El objetivo es proteger al trabajador que haya atravesado por etapas laborales en las que haya

cochado menos o haya sido víctima del desempleo, de un ERTE o de un ERE, entre otras situaciones. También se insta al Ejecutivo a analizar en el plazo de tres meses el impacto que tendría esta medida en los trabajadores con largas carreras de cotización que sufren recortes en sus pensiones al aplicarles coeficientes reductores.

### **Impulso a los planes de pensiones de empresa**

El informe sobre *El marco fiscal de los planes de pensiones*, publicado por el Instituto de Estudios Económicos (IEE), atestigua que en nuestro país existe un importante retraso del desarrollo de la previsión social complementaria a la pensión pública de jubilación con respecto a los países europeos y a los más desarrollados de la OCDE.

De hecho, los planes de pensiones de empresa suponen el 3% del PIB en España, unos 35.000 millones de euros, una cifra reducida en comparación con otros países europeos del entorno tales como Bélgica, Francia o Alemania, donde uno de cada dos trabajadores se encuentra en un plan colectivo, mientras que en España son uno de cada seis.

A tenor del estudio *Situación de las pensiones en España. Impacto de la COVID-19 en las pensiones*, realizado por la consultora KPMG, únicamente un 27% de las compañías cuenta con uno de estos instrumen-

tos, pero un 87% estarían dispuestas a implantarlo para sus trabajadores. Sin embargo, un 63% manifiesta que actualmente no se dan las condiciones económicas para ello.

Debido a esta situación, el Pacto de Toledo recomienda establecer incentivos para los planes de pensiones de empresa, en línea con el modelo de otros países europeos, en detrimento de los planes privados. Así, en la actualidad el trabajador se puede deducir de su base imponible hasta 8.000 euros al año de las aportaciones que hace tanto a planes individuales como a planes de empleo. Sin embargo, el Gobierno ha incluido en su anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021 un cambio que limita a 2.000 euros el máximo de aportaciones desgravables en los planes de pensiones individuales e incrementa hasta 10.000 euros los planes de empresa.

Además, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha incluido en los Presupuestos su compromiso para crear un macrofondo de pensiones de empleo de promoción pública y gestión privada en el plazo de un año. El objetivo es extender los planes de pensiones de empleo a más de la mitad de la población ocupada, lo que supondría multiplicar por cuatro la cobertura actual. Si actualmente apenas dos millones de trabajadores cuentan con un plan de empleo (cifra que se ha reducido en 183.000 personas en la última década), se pretende que este volumen ascienda hasta los nueve millones de ocupados.

Aunque se puedan acoger a este fondo todo tipo de trabajadores, se enfocará a autónomos, pymes y empleados públicos, dado que son quienes suelen quedar apartados de los tradicionales planes de pensiones de empresa. Además, preten-







EL GOBIERNO QUIERE EXTENDER LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO A MÁS DE LA MITAD DE LA POBLACIÓN OCUPADA, LO QUE SUPONDRÍA MULTIPLICAR POR CUATRO LA COBERTURA ACTUAL

de que cada persona que comience a trabajar tenga una adscripción automática a un plan de pensiones desde su primer día en la empresa.

En palabras de Juan Ángel Lafuente, socio de la AEEFI: «el consumidor español no solo retrasa en exceso la decisión de ahorrar a corto para generar retorno a largo plazo, sino que la forma de ahorro es a través de un activo muy ilíquido, como son los activos inmobiliarios. Es absolutamente necesario impulsar los planes de pensiones de empresa». Si bien Isabel Casares, Secretaria

General de OCOPEN está de acuerdo, añade: «el pilar correspondiente a sistemas de ahorro individual debe ser tenido en cuenta y ayudar en la protección de los ahorros finalistas a largo plazo que se realizan individualmente pudiendo presentar deducciones importantes para su desarrollo, pero no limitar las aportaciones que se realicen, lo que generará un incentivo para conseguir el equilibrio buscado para el ahorro futuro».

En esta línea, desde diferentes sectores apuntan que el fondo de pensiones que creará el Gobierno tardará al menos cinco años en dinamizarse, por lo que consideran que no es acertado penalizar el ahorro privado.

#### PREOCUPACIÓN POR LA JUBILACIÓN

Según un estudio de la consultora KPMG, un 98% de los trabajadores está preocupado por su jubilación. Por este motivo, un 95% considera necesario llevar a cabo

una reforma en la Seguridad Social, si bien un 63% cree que las reformas que se acometerán implicarán una reducción de las futuras pensiones públicas.

Al respecto Isabel Casares, Secretaria General de OCOPEN, apunta: «cualquier medida que se plantee debe estar estructurada sobre la base de un equilibrio entre los ingresos y los gastos que reciba el sistema. Y para conseguir un aumento de los ingresos debemos establecer importantes reformas y mejoras en la tasa de desempleo fomentando la incorporación en los trabajos, y el teletrabajo va a conseguir un gran desarrollo en este proceso y mejorar los salarios medios para fomentar las incorporaciones y mantenimiento en los puestos de trabajo, lo que generará el aumento de las cotizaciones sociales realizado al sistema».

En definitiva, la aprobación en el Congreso del acuerdo del Pacto de Toledo pone fin a un largo camino iniciado en otoño de 2016 para la reforma de las pensiones en España con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema. En épocas como la actual, en las que la prioridad es hacer frente a la emergencia sanitaria y financiera provocada por la pandemia, también hay cuestiones a largo plazo que son vitales para garantizar el bienestar económico. En este caso, al menos parece estar más cerca la reforma de las pensiones.

## María Jesús Fernández, Economista Senior de Funcas

A partir de 2025 se empieza a jubilar la generación del *baby boom*, la cual es muy abundante, probablemente más longeva, y recibió salarios más elevados que los actuales pensionistas, generando el derecho a pensiones más elevadas. De modo que, si el sistema sigue funcionando cómo hasta la actualidad, el gasto en pensiones crecerá más que el PIB año tras año. Esto implica que el gasto crecerá continuamente más que los ingresos por cotizaciones sociales. Y es aquí donde se encuentra el origen del problema de insostenibilidad del sistema de pensiones.

Frente a esto, las recomendaciones recientemente aprobadas por el Pacto de Toledo suponen la renuncia definitiva a afrontar este grave problema. Las 21 recomendaciones se pueden clasificar en tres grupos: las que no tienen ningún efecto sobre la sostenibilidad del sistema, las que van a suponer un aumento de su déficit y las que pueden ayudar a contenerlo.

Dentro del primer grupo nos encontramos, por ejemplo, con la propuesta de traspasar gastos de la Seguridad Social que se consideran impropios hacia el Estado, como bonificaciones a las cotizaciones sociales o ciertas prestaciones. Esta medida, que es la «medida estrella» del documento, no cambiará ni un ápice la dinámica fundamental del problema: el gasto en pensiones seguirá creciendo más que los ingresos por cotizaciones. De modo que, aunque traspasáramos al Estado tantos gastos que dejáramos hoy a cero el déficit de la Seguridad Social, mañana volvería a abrirse una brecha entre ingresos y gastos que se ampliaría año tras año. Otra propuesta completamente insustancial desde el punto de vista de su impacto sobre la sostenibilidad del sistema consiste en que los fondos que el Estado

proporciona a la Seguridad Social para cubrir su déficit en forma de préstamos adopten la forma de transferencias. Es decir, «maquillar» el déficit.

Dentro del grupo de propuestas cuyo efecto será aumentar el déficit se encuentran la mayor parte de las contenidas en el documento. Destaca la de actualizar las pensiones con el IPC, sin ningún tipo de condicionalidad, como por ejemplo con respecto a la situación económica por la que atravesase el país, y sin ninguna referencia a compensar los años en los que las subidas hayan sido superiores a la inflación —como el año pasado y el actual— con subidas inferiores al año siguiente. Otra de las grandes propuestas incluidas dentro de este grupo es que los trabajadores puedan elegir los mejores años de cotización para calcular su prestación.

En cuanto a medidas orientadas a reducir el gasto nos encontramos, básicamente, con una: la vaga referencia habitual a «acercar la edad efectiva de jubilación a la edad legal». A esta única medida se confía la financiación del déficit que de forma natural va a generar el sistema y el déficit añadido que generarán el resto de propuestas. Además, hay otra medida cuya aparente intención es aumentar los ingresos: establecer un impuesto a los robots. Es decir, desincentivar las actividades de mayor valor añadido, la transformación tecnológica y el aumento de la productividad. Obviamente, a la larga, esto solo reduciría la capacidad potencial de crecimiento de nuestra economía, agravando el problema de insostenibilidad de las pensiones.

En definitiva, lo que el Pacto de Toledo nos propone es que cerremos los ojos y aceleremos en dirección al precipicio●

El Pacto de Toledo renuncia a afrontar el problema