

## Análisis Regional España / Pensiones

# Sostenibilidad de las pensiones: casi todo por hacer

Vozpópuli (España)

**Enrique Devesa / Rafael Doménech**

Tras cuatro años de deliberaciones y trabajo, la Comisión del Congreso del Pacto de Toledo acaba de aprobar sus recomendaciones en materia de pensiones. El acuerdo no puede considerarse una reforma del sistema ni pretende serlo, sino un conjunto de recomendaciones que abordan un amplio abanico de cuestiones, como la separación de fuentes de financiación, el mantenimiento del poder adquisitivo, el Fondo de Reserva, las cotizaciones de autónomos, los periodos de cotización, la contributividad, la edad de jubilación, las pensiones de viudedad y orfandad, los sistemas complementarios, las brechas de género, las pensiones de los jóvenes, personas con discapacidad y migrantes, o las implicaciones de la digitalización.

Lo más positivo del acuerdo es el amplio consenso alcanzado por la mayor parte de los grupos políticos, al plantear cuestiones que son un buen punto de partida de los cambios que debe acometer el sistema. Pero para alcanzar este acuerdo ha sido necesario que muchas de las recomendaciones no sean más que un conjunto de buenas intenciones en defensa del sistema público de pensiones y una declaración de principios con los que, en general, es difícil no estar de acuerdo. Las recomendaciones evitan realizar propuestas concretas y de calado sobre cómo asegurar la sostenibilidad del sistema a largo plazo o introducir mecanismos de ajuste automático, que garanticen el equilibrio del sistema ante cualquier escenario de evolución demográfica o económica en el futuro. Tampoco se incluye ninguna cuantificación del impacto que las medidas pueden tener en términos de incremento de ingresos o gastos, por lo que deja abiertos muchos interrogantes sobre el futuro del sistema.

En su recomendación inicial en defensa del sistema público se echa de menos una referencia explícita a la importancia de la sostenibilidad. Difícilmente se puede asegurar la solidaridad inter e intrageneracional o la suficiencia futura de prestaciones si el sistema no funciona con mecanismos que aseguren por defecto su sostenibilidad. La preocupación social sobre el futuro de las pensiones, sobre todo entre las generaciones más jóvenes, no desaparecerá sólo con compromisos e intenciones que no se plasmen en medidas concretas que blinden al sistema de manera cuasi automática ante cualquier escenario. En ese sentido, la sostenibilidad es una condición absolutamente necesaria para asegurar los objetivos del sistema público de pensiones.

Las dos recomendaciones más importantes del Pacto de Toledo para tratar de reducir y evitar el aumento del déficit del sistema son trasladar gastos impropios del sistema de pensiones al Estado y acercar la edad efectiva de jubilación a la legal. Aunque son pasos en la dirección correcta, resultan insuficientes. En primer lugar, trasladar gastos considerados impropios resuelve sólo una parte del déficit actual del sistema, pero no el aumento previsto del gasto en pensiones contributivas en las próximas décadas. Además, exige realizar la evaluación de los gastos impropios con cuidado para no desvirtuar el sistema ni trasladar al Estado un déficit que en realidad corresponda a la Seguridad Social. De entrada, la manera en la que se empieza a aplicar esta recomendación en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2021 siembra algunas dudas por la falta de transparencia. En el Libro Amarillo de los PGE se recogen ya 1.779 millones de aportación del Estado para financiar las reducciones en la cotización a la Seguridad Social, y 2.785 para la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menores, como gastos impropios. Pero también aparecen 9.365 millones (algo menos de 1.000 euros de media por pensión contributiva al año) para financiar "otros conceptos" y cumplir con las recomendaciones del Pacto de Toledo. Evaluar el verdadero estado del sistema de pensiones requiere transparencia y conocer el detalle de estos "otros conceptos", dejando claro que no se

trasladan gastos propios de la Seguridad Social al Estado y que no se rompe el principio de separación de fuentes. En cualquier caso, para poner en contexto estas cifras, la suma de estas tres transferencias previstas suponen el 1,1% del PIB previsto en 2021, frente al 1,5% de déficit del sistema de pensiones en 2019, antes de que irrumpiera la crisis de la COVID-19, con resultados todavía muy inciertos sobre la economía. No obstante, sobre este déficit de 2019, la AIREF espera un incremento del gasto en pensiones de 4,2 puntos del PIB si no se pone en marcha el Factor de Sostenibilidad de la reforma de 2013, que no aparece ni siquiera mencionado en las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Para que la aplicación del principio de separación de fuentes sea simétrica, de la misma manera que se trasladan gastos impropios al Estado, no deben incluirse ingresos impropios del sistema de pensiones dentro de la Seguridad Social, derivados de otros impuestos distintos a las cotizaciones sociales. Si se rompe este principio se traslada una carga tributaria contingente a las generaciones más jóvenes, con efectos inciertos en términos de movilidad del trabajo (particularmente, de personas con mayor capital humano) dentro de la UE hacia países en los que, por su mejor diseño del sistema de pensiones, no existen cargas tributarias similares. El resultado indeseado puede ser una menor capacidad recaudatoria futura tanto del sistema de pensiones como del Estado, lo que exacerbaría aún más el desequilibrio financiero.

En segundo lugar, la recomendación del aumento de la edad efectiva de jubilación hacia la legal es un paso en la buena dirección, pero no es suficiente sin el incremento de la edad legal al mismo ritmo que lo haga la esperanza de vida. Si no se toman las medidas adecuadas, nos podemos encontrar con que ni las jubilaciones se acerquen a la edad legal a un ritmo razonable, ni que la edad legal lo haga tampoco a la esperanza de vida. El aumento de la edad de jubilación es uno de los mecanismos con efectos más potentes a largo plazo para evitar el déficit futuro del sistema y asegurar su sostenibilidad. El más que bienvenido incremento de la esperanza de vida a partir de los 65 años tiene unos enormes potenciales efectos desestabilizadores a largo plazo sobre el sistema, principalmente si no se introducen mecanismos automáticos de compensación en el aumento del gasto, como el Factor de Sostenibilidad que no llegó a ponerse en marcha, la indexación de la edad legal de jubilación con la esperanza de vida, o la aplicación del equilibrio actuarial en el cálculo de la pensión inicial.

A pesar de su relevancia, la esperanza de vida sólo aparece mencionada dos veces en las recomendaciones del Pacto de Toledo, y únicamente para referirse a colectivos en los que se pueda ver mermada su pensión. Algo parecido ocurre con el término “equilibrio actuarial”, que se menciona una vez en el Pacto al hablar de la jubilación anticipada. Como han puesto de manifiesto recientes estudios del [Instituto de Actuarios Españoles](#) o del [Banco de España](#), el desequilibrio actuarial da lugar a que las nuevas pensiones reciban de media entre un 1,51 y 1,74 euros de prestación por cada euro de cotización.

Frente a la ausencia de propuestas de calado para asegurar la sostenibilidad del sistema, las recomendaciones son más concretas en aquellas que dan lugar a mayores compromisos de gasto, como revalorizar las pensiones con el IPC (un objetivo al que debe aspirar todo sistema de pensiones sostenible y bien diseñado), o la elección de los 25 mejores años de cotización (que puede reducir aún más la equidad intrageneracional), en lugar de utilizar toda la carrera laboral para aumentar la contributividad y la equidad.

Entre las medidas que pueden estar bien encaminadas merece la pena destacar la propuesta de avanzar en la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los autónomos con los del Régimen General (algo fundamental en el proceso de transformación digital), prolongar la ampliación del periodo cotizado necesario para alcanzar el 100% de la base reguladora, establecer una relación estable y transparente entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima (para evitar lo que [Conde y González](#) denominan la reforma silenciosa del sistema), reformular la pensión de viudedad, o impulsar el segundo pilar.

Esta última recomendación, si se desarrolla apropiadamente, puede ser crucial para incentivar el ahorro en sistemas complementarios de capitalización individual de adscripción automática, como manera de compensar la reducción potencial de la tasa de reemplazo o para favorecer una jubilación flexible y voluntaria a una edad más temprana. La experiencia de algunos países europeos es particularmente interesante, como el caso del sistema NEST en Reino Unido. Empezó con una aportación del 2% de los salarios, aumentó al 5% en abril de 2018 y un año más tarde lo volvió a hacer al 8%. El sistema que se desarrolle debe ofrecer un mecanismo flexible para que empresas y trabajadores vayan realizando aportaciones a lo largo de toda la carrera laboral. Es conveniente que esta cuenta de capitalización sea única para asegurar su portabilidad y que el propio trabajador pueda elegir la gestión pública o privada de su cuenta de capitalización. También es importante que el fortalecimiento del segundo pilar no se haga en detrimento del tercero. A cualquier persona le debería resultar indiferente *ex ante* realizar una aportación voluntaria adicional de un euro al mismo fondo al que contribuye su empresa o a su fondo particular.

En resumen, muchas de las recomendaciones del Pacto de Toledo constituyen un buen punto de partida para ir abordando cambios graduales del sistema si se desarrollan bien, pero resultan insuficientes para garantizar su sostenibilidad. Es más, el balance de las recomendaciones tiene el potencial de desequilibrar aún más la situación financiera del sistema, por lo que para asegurar su sostenibilidad casi todo está por hacer. En nuestra opinión, la mejor manera de asegurar los principios de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, suficiencia, responsabilidad pública y privada, contributividad y sostenibilidad radica en apostar por una transición gradual a un sistema de reparto sobre la base de cuentas notariales individuales.

## AVISO LEGAL

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.

### INTERESADOS DIRIGIRSE A:

BBVA Research: Calle Azul, 4. Edificio La Vela – 4ª y 5ª planta. 28050 Madrid (España).  
Tel.: +34 91 374 60 00 y +34 91 537 70 00 / Fax: +34 91 374 30 25  
bbvaresearch@bbva.com www.bbvaresearch.com

