

# Pensiones: reformas insuficientes

El desafío demográfico que se cierne sobre las pensiones, amplificado por la reversión de las reformas de 2013 y las medidas tomadas en los últimos años, va a someter a las pensiones a una situación bastante más complicada que la actual.

**Enrique Devesa  
y Rafael Doménech**

El sistema de pensiones es un pilar básico del Estado de Bienestar que caracteriza a las sociedades avanzadas. Su objetivo es asegurar durante la jubilación unas condiciones de vida similares a las disfrutadas a lo largo de la vida activa en el mercado de trabajo. Durante décadas, su financiación no ha constituido un serio problema. En el pilar de reparto del sistema público de la mayoría de los países europeos, el aumento de los ingresos conforme lo hacía el de cotizantes compensaba el incremento de gasto, incluso a medida que aumentaba la esperanza de vida. Al mismo tiempo, en muchos países se desarrollaron ampliamente los pilares de planes de empleo de empresas y de planes de pensiones individuales, como una renta complementaria a la de los sistemas públicos.

Con algunos matices, España no ha sido una excepción a esta tendencia europea. Durante décadas se pudo mantener la edad de jubilación en los 65 años con una tasa de prestación (pensión media sobre salario medio) muy elevada y un déficit actuarial creciente (el valor presente descontado de las pensiones durante la jubilación excede ampliamente el de las cotizaciones efectuadas a lo largo de la vida laboral) gracias al aumento de la ratio de cotizantes sobre pensionistas. La situación cambió rápidamente con la Gran Recesión: el sistema entró primero en un déficit cíclico en 2011, como consecuencia de la recesión económica, al que se superpuso un déficit estructural, debido al envejecimiento relativo de la población y a una tendencia demográfica más adversa que imposibilitaba mantener la autosuficiencia del sistema sin cambios en su diseño. En 2019, antes de la crisis del Covid, a pesar de que la actividad y el empleo se encontraban ya ligeramente por encima de sus niveles de equilibrio de largo plazo, el sistema de pensiones mostraba un déficit contributivo por encima del 1,5% del PIB. La crisis provocada por la pandemia en 2020 aumentó el déficit, ya que el gasto siguió incrementándose mientras que los ingresos dis-

minuyeron como consecuencia de la misma. La recuperación económica prevista de 2022 a 2025 será insuficiente para reducir el déficit contributivo, que en el escenario más probable irá aumentando progresivamente hasta alcanzar el 2,7% del PIB en los próximos tres años.

Desde 2011 se han emprendido tres reformas, pero el balance neto es de una década perdida. La reforma de 2011 aumentó gradualmente la edad de jubilación hasta los 67 años en 2027, lo que, junto con otros cambios y la propuesta de introducción de un Factor de Sostenibilidad, compensaban durante un tiempo los efectos del aumento de la esperanza de vida sobre el déficit del sistema. La reforma de 2021 ha eliminado el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), ha vuelto a la actualización de las pensiones con la inflación y ha sustituido el Factor de Sostenibilidad por un Mecanismo de Equidad Intergeneracional, que lo único que hace en la próxima década es aumentar las cotizaciones sociales. A falta de otros cambios que tengan lugar en 2022, todo apunta a que el sistema de reparto saldrá de esta nueva etapa de reformas con un aumento de déficit contributivo en las próximas décadas.

## **Autónomos**

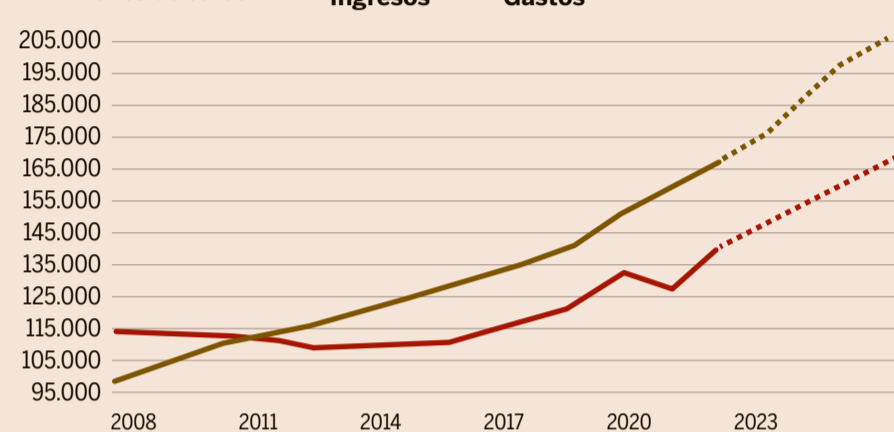
En cuanto a las propuestas de cambios en el régimen especial de trabajadores autónomos, por el momento no se ha alcanzado un acuerdo ni se vislumbra que se eliminen sus diferencias con el régimen general de trabajadores asalariados. Todo apunta a que tampoco se corregirá su abultado déficit actuarial. Tanto en un régimen como en otro, lo ideal sería avanzar gradualmente hacia un sistema de reparto basado en cuentas notacionales individuales que, además de satisfacer su equilibrio actuarial y financiero, aumente la equidad y asegure los mismos derechos para cada euro cotizado, independientemente de que lo haga un trabajador por cuenta ajena o propia.

Respecto a los planes de empleo de empresas y de pensiones individuales, España se ha caracterizado por una acumulación de ahorro en estos dos pilares del sistema de pensiones muy inferior al de otros

## **RADIOGRAFÍA DEL SISTEMA DE PENSIONES**

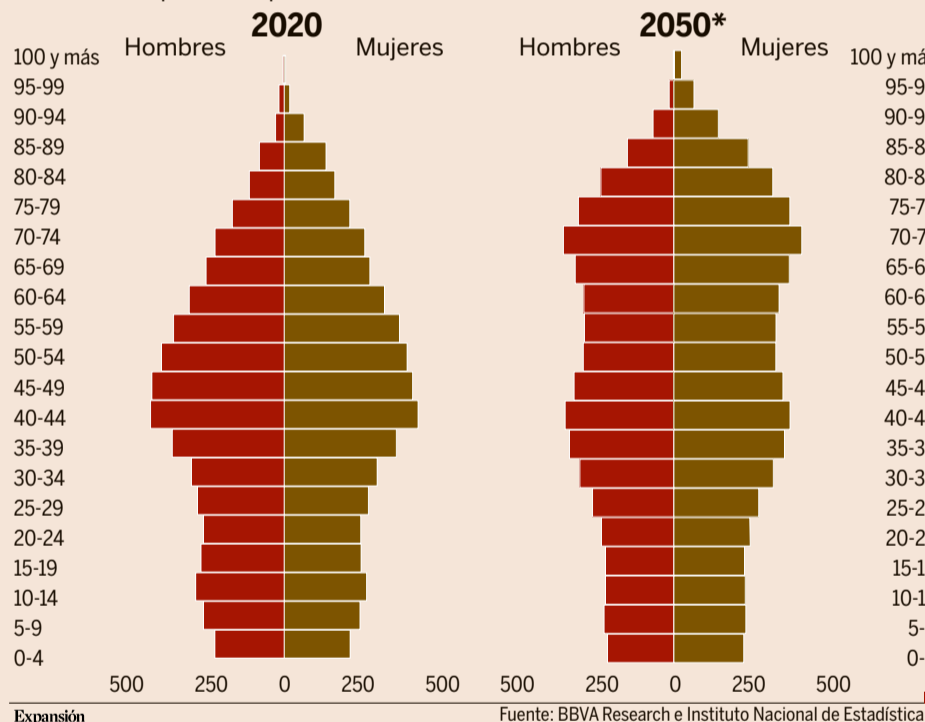
### **> El creciente desequilibrio del sistema de pensiones**

En millones de euros



### **> La desfigurada pirámide demográfica**

En miles de personas por cada cohorte de edad.



**Lo más probable es que el déficit del sistema se eleve progresivamente al 2,7% del PIB en 2025**

**Las pensiones saldrán de esta etapa con un aumento de déficit contributivo en las próximas décadas**

países europeos. Las razones de ello se deben a un tejido productivo muy dominado por micro y pequeñas empresas, reducidos estímulos fiscales y, sobre todo, unas tasas de sustitución en el sistema de reparto insostenibles a futuro,

pero muy elevadas, que no incentivan el ahorro complementario para la jubilación. Para tratar de atajar este problema, actualmente el Congreso está tramitando el proyecto de ley de regulación para el impulso de los Planes de Pensiones de Empleo. A diferencia de otros países de Europa, como Suecia o Reino Unido, se ha desestimado la adscripción automática de trabajadores y empresas a estos planes (como ocurre por ejemplo con el NEST británico), pero a cambio se promueven los fondos de promoción pública. El problema de esta reforma para impulsar el segundo pilar es que se establece un límite en la deducción de la base imponible de 8.500 euros para los planes colecti-

vos, frente a la reducción a los 1.500 de los planes individuales. Por un principio de neutralidad regulatoria y fiscal, los planes colectivos e individuales deben gozar del mismo tratamiento. Por lo tanto, la propuesta no corrige la insuficiencia de ahorro de la jubilación de España frente a otros países; únicamente sustituye, en el mejor de los casos, un pilar de ahorro complementario por otro, en lugar de potenciar los dos simultáneamente, como ya hacen las sociedades europeas más avanzadas.

Otra reforma prevista para 2022 es la ampliación del período para el cálculo de la base reguladora de la pensión desde 25 a 35 años. Hay un elevado grado de incertidumbre respecto a si se seleccionarán

o no los mejores 25 años y si se modificará la integración de las lagunas de cotización. La decisión sobre estos aspectos no es baladí porque se podría pasar de un ahorro del gasto de 0,9 puntos de PIB en 2050 con los 35 años, a un incremento de 0,7 puntos de PIB si se eligen los mejores 25.

También está previsto el destope gradual de la base de cotización máxima y de la pensión máxima, pero su influencia sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones va a depender de la velocidad a la que se realicen las dos modificaciones, ya que la primera afectaría a los ingresos corrientes y la segunda a los gastos futuros. Ante las previsiones de un déficit creciente, el destope de la base máxima de cotización genera, además, incertidumbres sobre la contributividad y equidad del sistema.

Las proyecciones demográficas y el aumento de la esperanza de vida van a someter al sistema de pensiones en España a un reto de sostenibilidad muy superior al actualmente existente, con un déficit contributivo de partida creciente y que ya se sitúa en el 2,2% del PIB. Este desafío debe abordarse mejorando la autosuficiencia, la contributividad y la equidad del sistema de reparto, al tiempo que se fortalecen los sistemas complementarios. Renunciar a cambios graduales como disminuciones de la tasa de prestación, a ligar pensiones a la esperanza de vida, a aumentar la edad legal de jubilación, o a considerar toda la carrera laboral, como vías para ir reduciendo el déficit actuarial de las nuevas pensiones, aboca a la economía española a un aumento creciente y significativo de la presión fiscal, que puede llegar a los 6 puntos porcentuales del PIB, o a futuras reducciones abruptas y no anticipadas de las pensiones, sin rentas complementarias suficientes en la jubilación. En última instancia, se trata de un escenario que supone un lastre para la convergencia de España a las economías más avanzadas de la Unión Europea en términos de empleo, productividad, renta per cápita y estado de bienestar.

**Enrique Devesa, Universidad de Valencia, IVIE, Polibienestar; Rafael Doménech, BBVA Research y Universidad de Valencia**