

Documento de Trabajo: N° 37/2021

Madrid, noviembre de 2021

Unas pensiones increíbles

José A. Herce



Documento número 37 – Documentos BBVA Mi Jubilación

Unas pensiones increíbles
IV 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.

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, noviembre de 2021

El lenguaje no es neutral

La Real Academia española da dos acepciones al adjetivo “increíble”: (i) que no puede creerse y (ii) muy difícil de creer. Vienen a ser lo mismo y escamotean una acepción que el pueblo usa profusamente: (iii) que [siendo verdad] causa gran admiración o sorpresa.

Las pensiones españolas, sujetas desde 2019 a un intenso debate para su reforma, son a la vez increíblemente buenas y de sostenibilidad increíble. El adverbio de la primera afirmación responde al uso de la acepción (iii) antes comentada, mientras que el adjetivo de la afirmación segunda responde a la acepción (ii).

La constatación de que las pensiones españolas son increíblemente buenas se basa en una interpretación de estas que debe entenderse bien. Millones de pensionistas españoles reciben pagas mensuales muy reducidas, pero las que reciben son desproporcionadamente elevadas con relación al esfuerzo contributivo que hicieron en su carrera laboral, claramente insuficiente.

Al mismo tiempo, a la vista de las medidas que se están adoptando, debatiendo y proponiendo desde diciembre de 2020 hasta ahora, es muy difícil creer en que el sistema alcance la sostenibilidad necesaria para que las promesas de mejores pensiones puedan cumplirse.

Un marco de interpretación de las reformas de las pensiones

De lo anterior surge, por un lado, la admiración (acepción iii) que debería causar el esfuerzo que hace la sociedad para remunerar generosamente las reducidas carreras de cotización de tantos y tantos pensionistas. Un esfuerzo que subraya el carácter ampliamente solidario de nuestro sistema de pensiones. Que es un esfuerzo insuficiente, es manifiesto. Pero no puede negarse que es generoso. De aquí el ineludible dilema entre contributividad y solidaridad.

Pero, por otro lado, la sostenibilidad difícil de creer no viene de que no sea posible lograrla, con las medidas adecuadas, sino de que las medidas que se están adoptando no la van a lograr, pues de manera sistemática hacen que aumenten los gastos más que los ingresos. De aquí el no menos ineludible dilema entre la suficiencia y la sostenibilidad.

En este marco, debe entenderse que cualquier medida que mejore las pensiones y a la vez su sostenibilidad debe incidir en un aumento más que proporcional del esfuerzo contributivo sin que este se vea distorsionado por un exceso de solidaridad. Es decir, que el aumento del esfuerzo contributivo lo soporten todos los trabajadores, independientemente de su nivel remunerativo y no que este se concentre en los trabajadores de mayor nivel salarial más de lo que ya está concentrado.

El marco institucional

Desde que se adoptaron las recomendaciones del Pacto de Toledo, a finales de 2019, hasta la fecha presente, dos años más tarde, ha tenido lugar una intensa tarea por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) y la Mesa del Diálogo Social para llegar a consensuar los sucesivos paquetes de reforma. Menor ha sido la actividad de otras dos instancias relevantes en este proceso. Estas dos instancias son el Parlamento y la Comisión Europea. Muy diferentes y específicas cada una de ellas.

El gobierno, a través del ministro Escrivá, ha desplegado una intensísima labor proponiendo docenas de medidas diferentes, dialogando con los agentes sociales, los medios y afrontando con paciencia, a veces con irritación, y afán pedagógico, en ocasiones adolecente de incoherencia o falta de credibilidad. El esfuerzo del MISSM es muy de agradecer, pero es muy probable que sus efectos sean contraproducentes a la larga si lo que nos preocupa es la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

La representación sindical de la mesa del Diálogo Social ha defendido sistemáticamente las propuestas del MISSM que aumentarían la suficiencia y los recursos del sistema, y menos aquellas que tendrían a estabilizar las cuentas futuras. Esto ha llevado en ocasiones al enfrentamiento con el gobierno cuando las propuestas entrañaban reducciones del montante de las prestaciones futuras a igualdad de esfuerzo contributivo.

La representación empresarial, por su parte, ha defendido también los intereses de sus representados, pero igualmente la sostenibilidad de las cuentas de las pensiones, lo que, a la postre, garantiza también la viabilidad de aquellas para todos. Su ausencia en el acuerdo del 15 de noviembre entre el Gobierno y los sindicatos mayoritarios ha sido mal comprendida, en general. Puede parecer injustificada esta ausencia ante una medida de limitados alcances como la del MEI, pero cabe interpretar esta actitud como la gota que colma el vaso de un conjunto de medidas, aceptadas todas ellas por la representación empresarial, que no acaban de ser suficientes para la estabilidad de las cuentas de las pensiones y que, además, encarece el coste del trabajo para los empleadores, al menos a corto y medio plazo.

Las reformas que han ido al BOE y las que están en el pipeline

Con los marcos de referencia trazados en los párrafos anteriores se puede empezar a analizar con más sistemática el conjunto de medidas que se han propuesto desde diciembre de 2020. De ellas, solamente una es ya firme, las demás se encuentran recogidas en proyectos o anteproyectos de ley que podrían aprobarse en los próximos días, semanas o meses. Estas medidas se describen y valoran de manera compacta en el cuadro siguiente.

Medidas para la reforma de las pensiones adoptadas, en trámite o anunciadas por el gobierno desde la aprobación parlamentaria de las recomendaciones del Pacto de Toledo (diciembre 2020 a noviembre 2021)

Medida	Descripción	Estado	Valoración
Reducción de la deducción fiscal	Se reduce la deducción a 2.000 euros en vehículos previsionales individuales	Adoptada por Ley 11/2011 de 30 de diciembre.	Única medida firme hasta la fecha. Fuerte reducción de la aportación (se refuerza la deducción de los Planes de Empleo) en un vehículo de carácter previsional. Negativa para el fomento del ahorro previsional de los trabajadores autónomos.
Actualización de las pensiones	Se propone la variación del IPC de noviembre / noviembre (media tasas anuales) inmediatamente anterior al año	Proyecto de Ley del 24 de agosto de 2021. En trámite parlamentario.	Una medida de amplio apoyo social, que requerirá importantes recursos adicionales de tipo impositivo ante la insuficiencia de recursos contributivos (cotizaciones sociales). Es de lamentar que no se aplique de manera simétrica cuando la inflación sea negativa.
Penalizaciones al adelanto de la jubilación	Nueva estructura de penalizaciones por mes de anticipo y según carreras de cotización aplicada sobre la pensión efectiva (no s/ la Base Reguladora).	Proyecto de Ley del 24 de agosto de 2021. En trámite parlamentario.	Una estructura con docenas de nuevos coeficientes de penalizaciones graduados por periodo de anticipación y carrera contributiva. En general, algo más onerosos que los previamente existentes alrededor del 7% por año. En realidad, muy oneroso en términos actuariales para el trabajador dado que ya se aplica sobre la pensión efectiva y no sobre la base reguladora.
Bonificaciones a la demora de la jubilación	Elección entre una suma fija por año demorado (hasta 12.060 euros) y bonificación de la paga mensual del 4% por año.	Proyecto de Ley del 24 de agosto de 2021. En trámite parlamentario.	A la bonificación ya existente del 4%, que es justa desde el punto de vista actuarial, se añade, como opción, el pago de una suma fija única por año demorado de hasta 12.060 euros. En Valor Presente, el cheque único es muy inferior al 4%, pero las encuestas revelan que la mitad de quienes piensan en demorar su jubilación optarían por este incentivo.
Derogación del Índice de Revalorización de las Pensiones	Se deja de aplicar definitivamente el IRP introducido en enero de 2014 por la Reforma de 2013	Proyecto de Ley del 24 de agosto de 2021. En trámite parlamentario.	La actualización con la variación del IPC reemplaza a este mecanismo que había dejado de aplicarse en 2018 ante el clamor por los efectos sobre el poder adquisitivo de las pensiones en años de inflación superior al 0,25%.
Derogación del Factor de Sostenibilidad	Se suspende definitivamente la aplicación del FS	Proyecto de Ley del 24 de agosto de 2021. En trámite parlamentario.	El nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional (<i>vid infra</i>) reemplaza a este mecanismo que nunca llegó a entrar en vigor ya que su inicio, previsto para 2019, se trasladó a 2023.
Reducción de la deducción fiscal (adicional)	Se reduce a 1.500 euros la aportación realizada a productos previsionales individuales (y mejora correspondiente de los productos de empleo).	Proyecto de Ley de PGE 2022. En la ronda final del trámite parlamentario (aprobados por el Congreso de los diputados).	Misma valoración que en el caso de la reducción adoptada en la ley presupuestaria de diciembre de 2020. En este caso, además, cunde la sensación de que se desea eliminar un tratamiento fiscal que todo producto previsional debería tener en la misma medida, dado su objeto.

Medida	Descripción	Estado	Valoración
Introducción de un Mecanismo de Equidad Intergeneracional	El Tipo de Cotización por contingencias aumenta en 0,6 puntos entre 2023 y 2032 para financiar posibles desviaciones de la proyección de gasto en pensiones	Acuerdo entre el Gobierno y los Sindicatos del 15 de noviembre. En vías de convertirse en Anteproyecto de Ley del Consejo de Ministros o incorporarse a alguna otra figura normativa afín en desarrollo.	Existen dudas de que este aumento efectivo del tipo de cotización sea verdaderamente equitativo y, en cualquier caso, suficiente para afrontar la financiación de las desviaciones del gasto proyectado en pensiones, que pueden ser muy superiores a los recursos que este mecanismo allegaría.
Fondos de Pensiones Públicos de Empleo	Fondos de Pensiones de empleo promovidos por el Sector Público para acoger (por defecto) a Planes de empleo convencionales y, necesariamente, a los Planes de Empleo Simplificados (vid infra).	Anteproyecto de Ley Reguladora de Fondos de Pensiones de Empleo y Promoción Pública y de Planes de Pensiones Simplificados. En fase de Consulta Pública previa a su registro en Las Cortes como Proyecto de Ley.	El gobierno trata de estimular la Previsión Social Complementaria mediante la creación de un Fondo de Pensiones público al cual se adscribirían los planes de empleo que careciesen de un fondo propio y, necesariamente, los Planes de Empleo Simplificados promovidos por entidades sin afán de lucro o de mercado. Siendo una medida positiva, el control de la Comisión de Seguimiento del Fondo sobre la asignación de los fondos debería ejercerse de forma flexible y sin menoscabo de los intereses de los partícipes.
Planes de Pensiones de Empleo Simplificados	Planes especiales calificados fiscalmente como planes de Empleo adaptados a los trabajadores autónomos y asalariados de micro y pequeñas empresas. Pueden ser promovidos por asociaciones, mutualidades y colegios profesionales y por otras entidades de mercado autorizadas.	Anteproyecto de Ley Reguladora de Fondos de Pensiones de Empleo y Promoción Pública y de Planes de Pensiones Simplificados. En fase de Consulta Pública previa a su registro en Las Cortes como Proyecto de Ley.	Una medida de refuerzo de la anterior que permite a promotores sin afán de lucro o de mercado lanzar esta nueva especie de vehículo previsional, fiscalmente calificado por un procedimiento simplificado que determina la adscripción (voluntaria) de los activos del PES al Fondo público mencionado en la medida anterior. No obstante, subsiste un peor tratamiento fiscal para los autónomos que debería equipararse al de los asalariados. Así como conveniente sería la equiparación de otros vehículos previsionales suscritos por trabajadores autónomos a los Planes Simplificados.
Cotización de trabajadores autónomos	Nuevas bases y tarifas de cotización para trabajadores autónomos que reemplacen a las existentes.	Presentada y retirada una propuesta inicial del MISSM en 2020. Se espera nueva propuesta del MISSM para su debate en la Mesa del Diálogo Social.	Un tema muy complicado. Se trataba originalmente de evitar que los autónomos que no hubiesen facturado lo suficiente en determinados trimestres deban abonar cotizaciones superiores a sus ingresos netos. Pero la escala que propuso el MISSM era bastante regresiva y la propuesta fue retirada. Hay gran incertidumbre en la actualidad respecto a cómo lograr una escala de cotización que sea verdaderamente contributiva y rinda suficientes derechos a estos trabajadores.

Medida	Descripción	Estado	Valoración
Periodo de Cómputo de la Base Reguladora	Ampliación del periodo para el cálculo de la Base Reguladora y/o posibilidad de elegir los años más favorables para el trabajador a fin de evitar lagunas de cotización con reducción de la base imputada de cotización.	Presentada y retirada como propuesta del MISSM en 2020. Vuelve recientemente al debate público, pero no hay propuestas definidas en la actualidad que se conozcan.	Una medida muy necesaria para estabilizar las cuentas del sistema, siempre que no implique la elección de los mejores años de cotización. A raíz de conocerse el contenido del acuerdo de España con la Comisión Europea referido al Componente 30 del Plan de Recuperación y Resiliencia resurgió el interés mediático y público sobre algo que se creía arrumbado. El MISSM privilegia la interpretación de que los trabajadores puedan elegir aquellos periodos de menor incidencia del paro o el subempleo para mejorar su pensión.

Fuente: elaboración propia y fuentes oficiales.

¿Pensiones increíbles?

En el cuadro anterior se recogen una docena de medidas, de las cuales, en el momento de escribir estas líneas, solamente una se ha adoptado, la del recorte de la deducción de las aportaciones a los Planes de Pensiones personales contemplada en la Ley 11/2021 de PGE 2021 de 30 de diciembre. Lo que también está prácticamente asegurado en lo que queda de año es que, si el trámite parlamentario de los Proyectos de Ley actualmente en debate en las Cámaras no los modifica sensiblemente, se adopten la nueva reducción de las aportaciones a planes individuales (ya tramitado, de hecho), la garantía del poder adquisitivo de las pensiones públicas y los esquemas de penalizaciones y bonificaciones para alargar la vida laboral y, por supuesto, que se derogarán definitivamente el Índice de Revalorización de las Pensiones y el Factor de Sostenibilidad.

No es previsible que antes de que acabe el año en curso se puedan tratar en las Cámaras el nuevo MEI, los Fondos de Empleo públicos, los Planes de Empleo Simplificados, la cotización de los trabajadores autónomos y el “extraño” caso del periodo de cómputo de la base reguladora de la pensión. Medidas también muy importantes. Todas ellas, excepto el MEI, deberán ser aprobadas previamente por los acuerdos entre las partes sociales. Acuerdos que se pueden ver complicados por el serio contratiempo de que el acuerdo parcial acerca del MEI solo fue suscrito por el gobierno y los sindicatos.

Pero, respondiendo a la pregunta que encabeza esta última sección, deberíamos plantearnos si las pensiones españolas son increíbles. No son pensiones ordinarias, como las de otros países avanzados a los que queremos parecernos. Primero, porque la Seguridad Social domina abrumadoramente las fuentes de rentas durante la jubilación para la gran mayoría de los trabajadores, lo que no sucede en la mayoría de aquellos países. Segundo, porque la extensión de la Previsión Social Complementaria es insignificante, como tampoco sucede en países avanzados. Tercero porque las pensiones españolas retornan mucho más por euro cotizado que cualquier otro sistema avanzado. Cuarto, porque se calculan con una fórmula en la que no cuentan para nada las cotizaciones efectivamente realizadas. Todas estas características, como es obvio, están estrechamente relacionadas.

Las pensiones españolas están entre lo increíblemente bueno (dado el esfuerzo que se hace para obtenerlas), y verdaderamente “causan admiración y sorpresa” (acepción iii), y el “no puede creerse” o el “muy difícil de creer” (acepciones i y ii) que se barajaba al principio de esta entrada.

En suma, las doce medidas adoptadas y propuestas desde que se aprobaron las Recomendaciones del Pacto de Toledo, en diciembre de 2020, analizadas en esta entrada, redundan mayoritariamente, con notables excepciones, en un sistema menos sostenible, porque apuestan por la suficiencia sin aumentar correspondientemente el esfuerzo contributivo, comprometiendo así la suficiencia que se promete.

Las medidas propuestas son también contradictorias pues, por un lado, se impulsa la Previsión Social Complementaria (algo muy necesario y que debe ser bienvenido) y, por otro, se castiga a esa misma PSC de Pilar III despreciando la regla de que todo el ahorro previsional, independientemente del producto por el que se realice, debe ser tratado por igual en el plano fiscal.