

LA REINVENCIÓN DE LAS PENSIONES ESPAÑOLAS

© Javier Díaz-Giménez
IESE Business School

28 de octubre de 2019

Índice

1. Introducción	3
2. El Diagnóstico de las Pensiones	4
2.1. Las pensiones españolas están quebradas	4
2.2. Las pensiones españolas están garantizadas	4
2.3. Los remedios mágicos no van a funcionar	5
2.4. Las pensiones españolas no son creíbles	6
2.5. Debemos reinventar las pensiones españolas	7
3. Los Principios de la reinención de las Pensiones	7
3.1. Universalidad	7
3.2. Contributividad	7
3.3. Sostenibilidad	8
3.4. Solidaridad	8
3.5. Flexibilidad	9
3.6. Credibilidad	9
4. Las Nuevas Pensiones	10
4.1. La Pensión Básica de Reparto	10
4.2. La Pensión Premium Capitalizada	11
4.3. Las Pensiones Complementarias	11
4.4. La Pensión Mínima	11
4.5. Otras Pensiones	11
4.6. Ventajas e Inconvenientes del nuevo sistema de pensiones	11
5. La Transición	12
5.1. Los Costes de la Transición	12
5.2. Los Trabajadores durante la Transición	13
5.3. Los Pensionistas durante la Transición	13
5.4. La Implementación de la Reforma	13
6. Reformas Organizativas	13
6.1. La Agencia de las Pensiones	13
6.2. El Observatorio Independiente de las Pensiones	14

1. Introducción

La Seguridad Social española es deficitaria desde 2010. En 2016, 2017 y 2018 los déficits de la Seguridad Social sumaron casi 60.000 millones de euros y supusieron entre un 1,6 y un 1,5 por ciento del Producto Interior Bruto cada año. El déficit de 2019 va a ser de una cuantía parecida. Es muy difícil que esta situación se vaya a corregir por sí sola en los próximos años. Por el contrario, todas las simulaciones del futuro del sistema nos avisan de que, sin grandes reformas, la situación financiera de la Seguridad Social solo puede empeorar.

Recuadro 1.1 *Reformas Recientes de las Pensiones Españolas: Malos parches para un mal paño.*

- 1985: Aumento de 2 a 8 años en el periodo de cotización que se tiene en cuenta para calcular las pensiones.
- 1985: Aumento de 10 a 15 años en el periodo mínimo que da derecho a una pensión contributiva.
- 1997: Aumento de 8 a 15 años en el periodo de cotización que se tiene en cuenta para calcular las pensiones.
- 2003: Retraso de 60 a 61 años en la edad primera de jubilación si se ha cotizado un mínimo de 30 años y retrasos en las edades mínimas para optar por una jubilación parcial.
- 2003: Incentivos para la prolongación de la vida laboral después de los 65 años: aumentos del 2 o del 3 por ciento en la base reguladora.
- 2011: Aumento gradual de 15 a 25 años en el periodo de cotización que se tiene en cuenta para calcular las pensiones.
- 2011: Retraso gradual de 65 a 67 años en la edad normal de jubilación y de 61 a 63 en la primera edad de jubilación.
- 2011: Cierre del Régimen de Clases Pasivas para los empleados públicos.
- 2013: Revalorización de las pensiones según un Índice de Revalorización de las Pensiones calculado para garantizar la sostenibilidad del sistema. Como mínimo las pensiones deberán revaluarse en un 0.25 por ciento.
- 2013: Aprobación del método de cálculo de un Factor de Sostenibilidad Demográfica que se iba a aplicar a la primera pensión a partir de 2019. Su aplicación se ha pospuesto *sine die*.
- 2013: Retraso de 63 a 65 años en la edad primera de jubilación.
- 2018: Suspensión de la revalorización de las pensiones con el IRP y recuperación del Índice de Precios de Consumo para actualizar las pensiones.

La demografía y la educación han desbordado por completo a un sistema de pensiones concebido hace muchas décadas en unas circunstancias demográficas y económicas muy diferentes de las actuales. A medida que han pasado los años el sistema de reparto español ha adquirido funciones impropias, y se ha ido parcheando para mejorarlo pero nunca se ha planteado una reforma integral como la que proponemos en este texto. Los déficits reiterados del sistema demuestran que las reformas paramétricas de los últimos años no han sido capaces ni de adecuar el sistema a las nuevas condiciones demográficas y económicas de la economía española, ni a prepararlo para el futuro.

El diagnóstico de la situación actual de las pensiones españolas nos lleva a la conclusión de que necesitan una reinención y estas páginas son una propuesta para reinventar las pensiones. Todas las ideas sobre las pensiones que comento en estas páginas son fruto de una estrecha colaboración con Julián Díaz-Saavedra que empezamos en 2002 y que hemos continuado hasta la fecha. Nuestras principales publicaciones están reseñadas en la bibliografía.

2. El Diagnóstico de las Pensiones

2.1. Las pensiones españolas están quebradas

Como ya hemos comentado, el último superávit de la Seguridad Social española se produjo en 2010. Si nos fijamos exclusivamente en la parte contributiva del sistema y calculamos la diferencia entre las cotizaciones de los ocupados y las pensiones contributivas, el último superávit se produjo en 2009. Prácticamente todos los estudios sobre el futuro del sistema de pensiones coinciden en que estos déficits van a continuar durante los próximos años y durante las próximas décadas.

Estos déficits se deben a crecimiento continuado del gasto en pensiones y a la caída de las cotizaciones entre 2008 y 2013 y a su posterior crecimiento lento. El aumento de gasto en pensiones se debe a tres razones. Primero, al aumento de la longevidad que ha encarecido el coste medio de los pensionistas para el sistema. Segundo, al aumento del número de nuevos pensionistas. Este aumento se debe a que los nacidos durante el boom de la natalidad de los años 60 están empezando a jubilarse. Por último, al aumento de la pensión media inicial. Este aumento se debe al aumento de la educación y, por lo tanto, de la productividad y de los salarios, y la mayor duración de las carreras laborales. Estos tres factores han aumentado los derechos pensionables y han encarecido las pensiones.

Entre 2008 y 2013 los ingresos de la seguridad social disminuyeron considerablemente debido a la destrucción de más de 3,3 millones de puestos de trabajo. Entre 2013 y 2019 las afiliaciones se han recuperado, pero las cotizaciones han crecido a un ritmo inferior al del crecimiento de los gastos de la Seguridad Social. Esto ha hecho que el déficit de la Seguridad Social haya crecido hasta estabilizarse en torno a unos 18.000 millones de euros anuales en 2016, 2017 y 2018. La diferencia entre las pensiones contributivas y las cotizaciones de los ocupados en esos tres años han sido de 14.100, 12.500 y 12.400 millones de euros.

En lo que respecta al Fondo de Reserva de las pensiones, a finales de 2019 contará formalmente con unos 1.560 millones de euros, después de ocho años consecutivos de retiradas de fondos y de haber alcanzado un máximo de 66.815 millones de euros en 2011. Pero, si consolidamos el saldo del Fondo de Reserva de las Pensiones con los créditos que el Estado ha concedido a la Seguridad Social en 2017, 2018 y 2019, descubrimos que el Fondo de Reserva de las Pensiones está agotado. Los 1.560 millones de euros son una ficción contable que esconde la realidad contable de una deuda de la Seguridad Social con el estado de 35.557 millones de euros.

2.2. Las pensiones españolas están garantizadas

Aunque parezca una contradicción con la situación de quiebra del sistema que acabamos de comentar, las pensiones españolas están garantizadas. Desde un punto de vista político, las pensiones españolas están garantizadas porque los pensionistas han capturado al estado de bienestar. Desde un punto de vista técnico, las pensiones están garantizadas porque, como acabamos de comentar, la doble caja del estado español es una ficción contable.

Las pensiones serán el último programa del estado del bienestar en recortarse porque los mayores han capturado políticamente al estado. En julio de 2019 había en España 8.849 millones de pensionistas que suponían 8.849 millones de votos. Los pensionistas son, con mucha diferencia, el colectivo más numeroso, están altamente concienciados y movilizados en defensa de sus pensiones y, en consecuencia, son el grupo social que más poder político tiene.

La inoperatividad del Pacto de Toledo, que reúne a todos los partidos con representación parlamentaria, y que excluye a las pensiones del debate político, institucionaliza y demuestra la captura del estado por parte de los pensionistas. La solidaridad que muchos sentimos hacia los mayores refuerza esa captura. La

derogación del Índice de Revalorización de las Pensiones, la recuperación del Índice de Precios de Consumo para actualizar las pensiones, y la negativa a aplicar el Factor de Sostenibilidad previsto para 2019, confirman que los derechos de los pensionistas están garantizados y que su captura del estado es eficaz y efectiva. Para complicar aún más esta situación, el envejecimiento de la población española hará que la captura política del Estado por parte de los mayores de 50 años se intensifique en los próximos años. Por lo tanto, la aritmética política demuestra de forma incontestable que las pensiones españolas están garantizadas y que van a seguir estándolo en el futuro.

Las pensiones están garantizadas, además de porque el Estado español siempre va a querer pagarlas, porque va a poder hacerlo. Como ya hemos comentado, la doble caja del estado español —una caja para la Seguridad Social y otra distinta para el resto del Estado— es una ficción contable. Desde 2014, el fondo de reserva de las pensiones ha estado invertido en deuda pública española en su totalidad. Esto quiere decir que los superávits de la Seguridad Social, cuando los ha tenido, se han dedicado a financiar al Estado. Además, desde 2017 los déficits de la Seguridad Social se han financiado mayoritariamente con créditos del Estado: en 2017, 2018 y 2019 el importe total de estos créditos ha ascendido a 36.952 millones de euros. Por lo tanto, la realidad demuestra que el Estado tiene una caja única que integra la de la Seguridad Social con los Presupuestos Generales del Estado.

Por lo tanto, las pensiones españolas están garantizadas. La duda razonable es si en la caja integrada del Estado habrá recursos suficientes para atender a las restantes partidas del presupuesto. Pero los pensionistas pueden estar tranquilos: si alguna vez falta dinero, el Estado español dejará de pagar la inversión pública, la educación pública, la sanidad pública o cualquier otro programa antes que las pensiones.

2.3. Las remedios mágicos no van a funcionar

A pesar de la complicada situación patrimonial de la Seguridad Social, que demuestra más allá de cualquier duda razonable que las pensiones españolas están quebradas, la pasividad del Gobierno y del Pacto de Toledo invita a pensar que confían en que los problemas de las pensiones españolas se resuelvan mágicamente con una combinación de aumentos en las tasas de empleo, aumentos en la inmigración, aumentos de la natalidad y retrasos en las edades de jubilación.

En Díaz-Giménez (2016b) demuestro que esto no va a ocurrir porque los escenarios previsibles de retrasos en la edad de jubilación efectiva y aumentos de la participación laboral, de la inmigración y de la natalidad no van a ser suficientes para recuperar la sostenibilidad del sistema. Según el escenario demográfico central del Instituto Nacional de Estadística, la tasa de dependencia demográfica española en 2015 era de 3,8 residentes con edades comprendidas entre los 21 y los 66 años por cada residente con 67 años o más. Según ese mismo escenario, en 2050 esa tasa quedará reducida a 1,4.

Si quisiéramos recuperar en 2050 la tasa de dependencia demográfica de 2015 exclusivamente con retrasos en la edad de jubilación, la edad de jubilación efectiva tendría que retrasarse a los 77 años. Si quisiéramos recuperar la tasa de dependencia de 2015 exclusivamente con inmigrantes, España tendría que acoger a 36,1 millones de emigrantes entre 2015 y 2050. Si quisiéramos hacerlo con aumentos en la tasa de empleo, la tasa de ocupación en 2050 debería ser del 125 por ciento de la población en edad laboral. Si quisiéramos recuperar la tasa de dependencia de 2015 exclusivamente fomentando la natalidad, cada española en debería tener ocho hijos más de los previstos por el INE. Si reducimos esa cifra a dos hijos más de los previstos, para recuperar en 2050 la tasa de dependencia demográfica de 2015, además de los 9,4 millones de nacidos adicionales, harían falta 26,7 millones de inmigrantes.

Como ilustran estas proyecciones, las necesidades de financiación de las pensiones del futuro, en un escenario económico razonable con un crecimiento medio del Producto Interior Bruto del dos por ciento, van

a ser tan altas que no van a poder pagarse razonablemente con otros recursos fiscales, como aumentos de los tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) o de otros impuestos. Por ejemplo, si quisiéramos pagar las pensiones con aumentos en el tipo del IVA, en 2050 el tipo del IVA debería ser del 48 por ciento.

Como no es razonable esperar que alguna de las soluciones mágicas acabamos de enumerar vaya a ocurrir, el Gobierno de España tendrá que reinventarse las pensiones en algún momento del futuro próximo. En estas páginas nos ponemos manos a la obra y adelantamos ese trabajo.

2.4. Las pensiones españolas no son creíbles

Las reformas continuas de las pensiones, las contrarreformas, la inoperatividad del Pacto de Toledo, las manifestaciones de los mayores, los avisos de los investigadores, el discurso de los sindicatos, los intereses del sector asegurador y el ruido de los medios y las redes sociales han contribuido a crear un estado de desconcierto generalizado en cuanto a la sostenibilidad y al futuro de las pensiones. Como no saben a qué atenerse con relación a sus pensiones, muchos trabajadores y muchos pensionistas españoles desconfían del futuro de sus pensiones.

Esta falta de credibilidad de las pensiones de reparto es especialmente preocupante porque las rentas para la jubilación de los españoles proceden casi exclusivamente de las pensiones de reparto. La negativa a aceptar que los problemas de las pensiones son estructurales y los reiterados mensajes sobre la salud y la sostenibilidad del sistema desincentivan el ahorro complementario. Por eso, a pesar de que los trabajadores españoles desconfían del futuro de sus pensiones públicas, no tienen otros sistemas de previsión complementarios que las sustituyan.

Para mejorar la credibilidad de las pensiones e incentivar el ahorro, la Seguridad Social debería comunicar a los trabajadores mayores de 50 años las cuantías de sus derechos pensionables y de su pensión esperable. Esta comunicación no haría más que cumplir con la legalidad vigente. El 2 de agosto de 2011 el Gobierno de España presidido por Jose Luis Rodríguez Zapatero aprobó una Ley que obliga a la Seguridad Social a informar a cada trabajador anualmente sobre la cuantía de su pensión pública, como ocurre en muchos países europeos.

Literalmente, la disposición adicional vigésima sexta de esa Ley dice lo siguiente: “A estos efectos, la Administración de la Seguridad Social informará a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria prevista en el artículo 161.1 de la presente Ley, a partir de la edad y con la periodicidad y contenido que reglamentariamente se determinen.” Pero ni ese Gobierno, ni los Gobiernos posteriores, presididos por Mariano Rajoy Brey y por Pedro Sánchez Castejón se han atrevido a enviar esa carta a los trabajadores españoles. Mientras esa carta no se envíe, la verdadera situación de las pensiones españolas seguirá en el limbo oficial y por lo tanto, estará expuesta a todo tipo de especulaciones.

Solo una reinención de las pensiones como la que se propone en estas páginas hará que la sostenibilidad de las pensiones y la capacidad del sistema de cumplir las promesas del pacto intergeneracional sean evidentes y estén garantizadas. Para conseguir este resultado, el Estado deberá hacer la pedagogía y la política de comunicación que fueran necesarias hasta conseguir que los trabajadores y los pensionistas entiendan las características del nuevo sistema y confíen en él. Un Observatorio Independiente de las Pensiones, como el que se propone en el Apartado 6.2, cuyas misiones serán diagnosticar de forma creíble la situación de las pensiones y proponer las reformas que garanticen su futuro, contribuirá a devolverle al sistema público de pensiones la credibilidad que necesita.

2.5. Debemos reinventar las pensiones españolas

Como acabamos de argumentar en este apartado, a pesar de que las pensiones españolas estén garantizadas, no van a poder pagarse con las cotizaciones a la seguridad social en la próxima década. Como la sostenibilidad del sistema está en entredicho, las pensiones han perdido su credibilidad. Para evitar que estos problemas se sigan agravando, para recuperar la sostenibilidad del sistema y para devolverle su credibilidad, debemos reinventar las pensiones españolas. Una forma de hacerlo es la que proponemos a continuación.

3. Los Principios de la reinención de las Pensiones

Las discusiones sobre las reformas de los sistemas de pensiones se complican enseguida porque los sistemas de pensiones combinan aspectos políticos y aspectos técnicos y unos y otros son difíciles de separar. Esa combinación dificulta el análisis y complica las discusiones. En este apartado comentamos los aspectos más políticos de la reforma y dejamos sus aspectos más técnicos para el apartado siguiente.

Los sistemas de pensiones de reparto son transferencias a los pensionistas que se financian parcial o totalmente con un impuesto sobre las rentas del trabajo. Por lo tanto, las pensiones de reparto son un mecanismo redistributivo entre generaciones cuyo funcionamiento puede resumirse contestando a las dos preguntas siguientes: ¿quién paga las cotizaciones? y ¿quién cobra las pensiones? Idealmente, las repuestas a esas preguntas deberían ser cuantitativas y deberían aclarar cuánto paga y cuánto cobra cada persona y cada grupo.

La acumulación de reformas del sistema de pensiones de reparto español ha ido modificando las respuestas a estas preguntas hasta llegar a la situación actual que esta plagada de incentivos perversos y de arbitrariedades. A continuación enumeramos las principales características que deberían tener las nuevas pensiones si tuviéramos el coraje político de plantearnos una reforma integral.

3.1. Universalidad

La primera característica del nuevo sistema de pensiones debería ser su *universalidad*. Las nuevas pensiones deberían organizarse en un régimen único que incluyera a todos los españoles sin ninguna excepción: al Jefe del Estado, a los políticos, a los trabajadores por cuenta ajena, a los autónomos, a los empleados públicos, a los abogados, a los arquitectos, a los empleados del hogar, a los mineros, a los trabajadores agrícolas, a los trabajadores del mar, a los resineros, a los porteros de discotecas, a los enlatadores de tomate para la exportación, a los mutualistas y a todos los colectivos que actualmente gozan de privilegios y excepciones.

Las necesidades especiales de esos colectivos privilegiados por el actual sistema deberían resolverse mediante pensiones complementarias al margen de la pensión básica universal. Esas pensiones complementarias podrían organizarse en planes de empleo capitalizados que podrían estar incluidos en los convenios colectivos sectoriales.

La universalidad de las pensiones es deseable porque incentiva las cotizaciones, simplifica el sistema y contribuye a darle credibilidad.

3.2. Contributividad

La segunda característica del nuevo sistema de pensiones debería ser su estricta *contributividad*. Las nuevas pensiones deberían calcularse teniendo en cuenta todos los euros cotizados hasta el máximo de cobertura independientemente del momento de la vida laboral en que se produzcan las cotizaciones. Las

cotizaciones se actualizarán de la misma forma durante toda la vida laboral, y cada euro cotizado generará un euro de derechos pensionables.

El sistema vigente en la actualidad calcula los derechos pensionables contabilizando los años cotizados al principio de la vida laboral y los euros cotizados al final. Este método de cálculo de los derechos pensionables no tiene ninguna justificación técnica y da lugar a casos de flagrante falta de contributividad.

La contributividad estricta permitirá al nuevo sistema de pensiones conseguir tres objetivos. Primero, acabará con la arbitrariedad de las reglas actuales y con las posibilidades que ofrece el sistema actual de manipular las cotizaciones para mejorar las pensiones. Los trabajadores autónomos y otros colectivos que pueden decidir sus cotizaciones se aprovechan actualmente de esta posibilidad.

Además, la contributividad estricta incentivará las cotizaciones en todas las etapas de la vida laboral, porque los trabajadores entenderán que cada euro que coticen contribuye a mejorar su pensión. Por último, la contributividad estricta simplificará el sistema actual, le dotará de mayor transparencia, aumentará sus recursos y lo hará más sostenible y más creíble.

3.3. Sostenibilidad

Para conseguir que un sistema de pensiones sea creíble, su *sostenibilidad* tiene que estar garantizada en todo momento, sean cuales sean las circunstancias demográficas y económicas por las que atreviese. La mejor forma de garantizar la sostenibilidad de las pensiones es mediante mecanismos de ajuste automático que estén protegidos de los cambios políticos.

Como los pensionistas son más vulnerables que los trabajadores, cuando los recursos del sistema no sean suficientes para atender a sus obligaciones y su sostenibilidad se vea amenazada, los ajustes deberán realizarse sobre los derechos pensionables y no sobre las pensiones. La contributividad estricta del nuevo sistema facilitará la implementación de este tipo de ajustes que son difíciles de implementar en el sistema actualmente vigente.

Para reforzar la sostenibilidad del sistema, la ley determinará cuáles serán las fuentes de financiación de las pensiones durante la transición al nuevo sistema. Una vez completada la transición, los mecanismos automáticos de ajuste de los derechos pensionables garantizarán de forma indefinida la sostenibilidad del nuevo sistema.

3.4. Solidaridad

La *solidaridad* de las pensiones seguirá garantizándose mediante un sistema de pensiones máximas y pensiones mínimas. Las pensiones se calcularán actuarialmente dividiendo los derechos pensionables por un divisor que dependerá de la edad de jubilación y de la esperanza de vida de los nuevos pensionistas. La pensión resultante de esa división se complementará hasta llegar a la pensión mínima cuando sea necesario.

Para aumentar los recursos del sistema, las cotizaciones estarán destopadas, aunque tanto las pensiones como los máximos de cobertura estarán topados. Para modular la progresividad del sistema, se admite la posibilidad de que los trabajadores coticen a un tipo reducido a partir de un determinado nivel de renta laboral.

Como ya hemos comentado, los mecanismos automáticos de ajuste minorarán los derechos pensionables pero preservarán la integridad de las pensiones. Esta forma de garantizar la sostenibilidad del sistema reconoce que los pensionistas son más vulnerables que los trabajadores y refuerza la solidaridad intergeneracional del sistema.

Las pensiones se revalorizarán con el índice de precios al consumo para mantener el poder adquisitivo de los pensionistas. Por último, las pensiones mínimas podrán integrarse en un sistema de renta básica si

llegara a adoptarse en el futuro.

3.5. Flexibilidad

La característica que mejor describe el futuro de los sistemas de pensiones es la *incertidumbre*. El futuro de las pensiones depende fundamentalmente de la evolución de la tecnología, de la globalización, de la longevidad, de la natalidad y de las migraciones. La evolución de todas esas variables en esta época de cambios acelerados y disruptivos es muy difícil de anticipar. Los cambios tecnológicos recientes y su posible aceleración en el futuro generan muchas dudas sobre la evolución del crecimiento económico, de la productividad y del mercado del trabajo y, en consecuencia, sobre el futuro de las pensiones.

La mejor manera de contrarrestar la incertidumbre es mediante la *flexibilidad*. El diseño del nuevo sistema de pensiones deberá permitirle adaptarse a los cambios tecnológicos, económicos y demográficos a medida que se vayan produciendo.

Frente a esta necesidad de flexibilidad impuesta por las incertidumbres del futuro, el sistema actual es especialmente rígido y, por lo tanto, desoladoramente frágil. Esta fragilidad se ve acentuada por la concentración casi completa de las rentas para la jubilación en las pensiones de reparto que hace que el sistema actualmente vigente sea muy vulnerable a los cambios demográficos.

Para diversificar las fuentes de rentas y flexibilizar las pensiones, la pensión básica de reparto se complementará con una pensión premium capitalizada que se organizará en planes personales y que será administrada y supervisada por la Agencia de las Pensiones. La pensión premium será pública y obligatoria y en modo alguno supondrá una privatización encubierta del sistema. En el Apartado 4.2 describimos las características pensión premium y en el Apartado 6.1 las funciones de la Agencia de las Pensiones.

Además, las nuevas pensiones se flexibilizarán permitiendo la jubilación parcial sin restricciones, haciendo que las pensiones sean completamente compatibles con la obtención de rentas laborales, permitiendo que la edad de jubilación sea voluntaria y facilitando que la decisión de jubilarse sea reversible.

Las pensiones serán compatibles con las rentas laborales porque son rentas diferidas que proceden del ahorro personal. Por lo tanto, no hay ninguna razón técnica que justifique que no puedan cobrarse a partir de una edad determinada sin que sus beneficiarios tengan que cumplir ningún requisito adicional al de haber llegado a la edad de jubilación. La justificación de que la cantidad de trabajo está fija y que, por lo tanto, la jubilación de los mayores facilita el empleo de los jóvenes es una falacia. Los países que mejor regulan sus mercados de trabajo y sus pensiones son los que más puestos de trabajo crean y, en consecuencia, disfrutan de tasas de empleo elevadas tanto entre los jóvenes como entre los mayores.

La edad de jubilación será voluntaria a partir de una edad determinada. Como ya hemos comentado, la cuantía de la pensión dependerá de la edad de jubilación, de la esperanza de vida del grupo de edad del trabajador que se jubila, y del tipo de jubilación —parcial o total— elegida.

3.6. Credibilidad

El diseño de las nuevas pensiones estará enfocado a hacerlas completamente *creíbles*. Como ya hemos comentado en el Apartado 2.4, uno de los principales problemas que ha generado el sistema actual es la falta de credibilidad de las pensiones. Muchos trabajadores que están cotizando al sistema actual creen que no van a cobrar una pensión, o que la cuantía de su pensión será insuficiente para financiar una jubilación digna y una calidad de vida comparable a la que tenían durante su vida laboral.

Las nuevas pensiones serán creíbles por varias razones. Primero, porque los factores de sostenibilidad automáticos garantizarán en todo momento su *sostenibilidad*. Además, las nuevas pensiones serán creíbles por la *transparencia* del nuevo sistema. La transparencia del nuevo sistema de pensiones se consigue de

dos formas. Primero, porque el nuevo sistema será lo suficientemente sencillo como para que todos los trabajadores y los pensionistas lo entiendan y confíen en su sostenibilidad indefinida. La universalidad estricta del nuevo sistema y la claridad de las reglas de cálculo de los derechos de pensiones simplificará considerablemente el sistema actual que está plagado de reglas complejas y excepciones.

En segundo lugar, las nuevas pensiones serán transparentes porque los trabajadores estarán informados en todo momento de la cuantía de sus derechos pensionables y, por lo tanto, de la cuantía esperable de sus pensiones, y los pensionistas estarán informados en todo momento sobre la situación financiera del sistema y sobre la evolución futura de sus pensiones.

Por último, la reputación del nuevo sistema se mantendrá porque el pacto intergeneracional se cumplirá en todo momento y los derechos adquiridos por los pensionistas y los trabajadores actuales se respetarán estrictamente durante la transición al nuevo sistema. Esta última exigencia hace que la entrada en vigor del nuevo pacto intergeneracional y la consiguiente extinción del antiguo pacto sean especialmente urgentes. Por último, la independencia del Observatorio de las Pensiones cuyas funciones describimos en el Apartado 6.2 reforzará la credibilidad del nuevo sistema.

4. Las Nuevas Pensiones

Las nuevas pensiones tendrán dos fuentes de rentas para la jubilación: una pensión básica de reparto y una pensión premium capitalizada. Estas dos pensiones serán universales y obligatorias y su organización y administración le corresponderá a la Agencia de las Pensiones.

4.1. La Pensión Básica de Reparto

La pensión básica de reparto se calculará mediante un sistema de *cuentas nocionales*. El saldo de la cuenta nocional se calculará al final de cada año. El saldo del año anterior se incrementará con las cantidades cotizadas durante ese año y se minorará con las pensiones percibidas. Además, el saldo de los supervivientes se incrementará con las cuantías heredadas de los saldos de los trabajadores y los pensionistas fallecidos y se minorará con los gastos de administración de las pensiones. Por último, el saldo del periodo anterior se actualizará con un índice que siga la evolución de los salarios. Cuando sea necesario, este índice se corregirá con un factor de sostenibilidad que garantice la sostenibilidad indefinida del sistema.

Los trabajadores podrán solicitar su pensión a partir de los 62 años. La pensión será el resultado de dividir el saldo de la cuenta nocional por un divisor que dependerá de la esperanza de vida del trabajador y de la edad a la que decida jubilarse. De esta forma el saldo de la cuenta nocional se transformará en una renta vitalicia que será mayor cuanto más se retrase la edad de jubilación.

El trabajador que inicia su jubilación podrá cobrar el 25, el 50, el 75 o el 100 por cien de su pensión y podrá modificar esta cuantía una vez al año. Como ya hemos comentado, las cantidades percibidas se descontarán del saldo de su cuenta nocional. Las cantidades cotizadas durante la jubilación parcial recibirán el mismo tratamiento que las cantidades cotizadas durante la vida laboral. Los jubilados parciales podrán solicitar que se recalcule su pensión una vez al año.

Las pensiones se actualizarán usando el índice de precios de consumo por lo que el valor real de las pensiones y el poder adquisitivo de los pensionistas estará garantizado en todo momento. Esta última condición hace que todo el riesgo del sistema recaiga sobre los trabajadores porque los pensionistas son el colectivo más vulnerable.

4.2. La Pensión Premium Capitalizada

Una parte de las cotizaciones —por ejemplo, el dos por ciento de la base imponible— se capitalizará en un sistema de planes personales. La Agencia de las Pensiones administrará estos planes y actuará como caja de compensación de las altas y las bajas en cada plan.

La gestión de los planes personales correrá a cargo del sector financiero. La Agencia de las Pensiones regulará, supervisará y controlará la calidad de la gestión y negociará la comisión de gestión. Cada trabajador podrá invertir en un máximo de cinco planes y podrá modificar su cartera una vez al año. La Agencia de las Pensiones propondrá una cartera por defecto para los trabajadores que prefieran delegar en ella la decisión de inversión.

La retirada de los fondos de la pensión premium podrá hacerse en cualquier momento a partir de los 62 años y podrá hacerse en un solo pago, en una anualidad hasta agotar el saldo, o en una renta vitalicia.

4.3. Las Pensiones Complementarias

Las necesidades especiales de algunos colectivos, actualmente cubiertas por los regímenes especiales de la seguridad social o por las mutuas, se atenderán mediante un sistema de planes de empleo que se negociarán y se incluirán en los convenios sectoriales. Las mutualidades alternativas a la seguridad social se convertirán en planes de pensiones complementarios y en ningún caso eximirán a los mutualistas de cotizar al nuevo sistema de pensiones.

4.4. La Pensión Mínima

Igual que ocurre en el sistema actual, el nuevo sistema de pensiones tendrá una pensión mínima garantizada. La pensión mínima garantizada complementará las pensiones de los trabajadores que no hayan cotizado lo suficiente como para percibir una renta que se considere suficiente. La pensión mínima puede ser creciente en el saldo de las cuentas nocionales hasta alcanzar una cuantía determinada. Esta característica incentivará las cotizaciones. Los fondos necesarios para complementar las pensiones se financiarán con cargo a los presupuestos del Estado. Como ya hemos comentado, la pensión mínima se podrá integrar en un eventual sistema de renta básica garantizada.

4.5. Otras Pensiones

Las restantes pensiones del sistema actual (incapacidad, viudedad, orfandad, y a favor de familiares) se separarán del sistema de pensiones de jubilación y se financiarán con cargo a los presupuestos del Estado.

4.6. Ventajas e Inconvenientes del nuevo sistema de pensiones

Comparado con el sistema actual, las ventajas del nuevo sistema de pensiones son las siguientes:

- Universalidad: El nuevo sistema de pensiones tendrá un régimen único universal e igual para todos los trabajadores españoles sin privilegios ni excepciones.
- Contributividad: El nuevo sistema de pensiones será estrictamente contributivo. Cada euro cotizado generará un euro de derechos pensionables sin importar cuántos euros se coticen ni cuándo se produzca la cotización. Esta característica de las nuevas pensiones incentivará las cotizaciones.
- Sostenibilidad: El ajuste automático de los derechos pensionables y el cálculo actuarial de las pensiones garantizarán la sostenibilidad indefinida del nuevo sistema.

- Solidaridad: Las pensiones mínimas y las pensiones máximas del nuevo sistema preservarán la solidaridad del sistema actual. Además, los ajustes que sean necesarios para garantizar la sostenibilidad del sistema reducirán los derechos pensionables pero preservarán en todo momento el poder adquisitivo de las pensiones.
- Flexibilidad: El nuevo sistema combinará el reparto con la capitalización, permitirá que la edad de la jubilación sea voluntaria, facilitará la jubilación parcial, hará posible que la decisión de jubilación sea reversible, y permitirá que las pensiones sean compatibles con las rentas laborales.
- Credibilidad: la sostenibilidad del nuevo sistema, su simplicidad y su transparencia harán que el pacto intergeneracional y las pensiones sean completamente creíbles.

Comparado con el sistema actual, los inconvenientes del nuevo sistema de pensiones son los siguientes:

- El principal inconveniente de la reinversión de las pensiones que proponemos en este capítulo son sus costes de transición.
- Además, la reinversión de las pensiones que proponemos en ese capítulo será controvertida y requerirá un debate político tranquilo y sosegado.
- Por último, la reinversión de las pensiones necesitará de un importante esfuerzo pedagógico para que los trabajadores y los pensionistas se convenzan de que el sistema actual está completa y definitivamente desbordado y entiendan las numerosas ventajas de las nuevas pensiones.

5. La Transición

Como ya hemos comentado, el principal problema de la reinversión de las pensiones y de sus reformas estructurales son los costes de transición.

5.1. Los Costes de la Transición

El cálculo de los costes de transición del sistema actual al nuevo sistema necesita un estudio detallado que todavía no está hecho. Realizar ese estudio sería la primera tarea del Observatorio de las Pensiones mientras se discuten los principios de la reforma del sistema.

La reinversión de las pensiones aportaría los siguientes fondos adicionales al sistema: las cotizaciones de los actuales mutualistas que no están incluidos en el régimen de trabajadores autónomos, las cotizaciones de los empleados públicos actualmente adscritos a Muface, los aumentos en la cotización de los trabajadores autónomos y de los trabajadores adscritos a los sistemas especiales del régimen general y las cotizaciones de las rentas superiores al actual tope de cotización. Además, el sistema de pensiones dejará de financiar las pensiones de viudedad, de discapacidad, de orfandad y a favor de familiares. Por último, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas suprimirá la deducción por inversiones en planes de pensiones y el Estado se ahorrará el importe de esta deducción.

El nuevo sistema de pensiones perderá la parte de la recaudación que se aportará a la pension premium capitalizada. Si suponemos que esta aportación fuera del 2 por ciento, su coste total estaría en torno a los 2.000 millones de euros en números redondos. Esta cantidad es similar al ahorro que resultará de eliminar la deducción por inversiones en planes de pensiones y tendrá la ventaja adicional de beneficiar a todos los cotizantes españoles y no solo a aquellos que tienen la capacidad de ahorrar en un plan de pensiones.

Las consecuencias para el coste de las pensiones de adoptar el nuevo sistema son difíciles de calcular y requieren un estudio detallado. Esto se debe a que la universalidad del sistema, su contributividad estricta y el cálculo actuarial de las pensiones cambian sustancialmente los incentivos para cotizar y para jubilarse y, por lo tanto, modifican sustancialmente los derechos pensionables y las pensiones. Pero si hacemos una estimación informal de sus costes y, tenemos en cuenta las cuantías de los déficits del sistema actual y su evolución previsible, pensamos que los costes de la reinversión de las pensiones que hemos propuesto en estas páginas serán asumibles.

5.2. Los Trabajadores durante la Transición

El sistema antiguo y el nuevo sistema de pensiones coexistirán durante la transición y, por lo tanto, habrá trabajadores adscritos a esos dos sistemas durante varias décadas. Las personas que coticen por primera vez a la Seguridad Social y que, en consecuencia, no tienen derechos adquiridos en el sistema antiguo quedarán automáticamente adscritas al nuevo sistema de pensiones. Esta obligación afectará también a los mutualistas que nunca hayan cotizado a la Seguridad Social.

En cambio, los trabajadores adscritos al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y a los Sistemas Especiales del Régimen General podrán que elegir entre integrarse en el Régimen General del sistema antiguo o en el nuevo sistema de pensiones. Los trabajadores adscritos al Régimen General del sistema antiguo también podrán optar por aceptar un bono de reconocimiento de sus derechos adquiridos en ese sistema e integrarse en el nuevo sistema de pensiones. La cuantía del bono de reconocimiento será la de la suma actualizada de las cotizaciones realizadas hasta la fecha de la incorporación al nuevo sistema.

5.3. Los Pensionistas durante la Transición

La reinversión de las pensiones preservará escrupulosamente los derechos adquiridos por los pensionistas en cobro. Las pensiones en cobro seguirán revalorizándose con el Índice de Precios de Consumo.

5.4. La Implementación de la Reforma

El Pacto de Toledo no es operativo, tiene poco que aportar a la reinversión de las pensiones y debería disolverse. En Suecia tenían un pacto parecido y lo disolvieron cuando optaron por reinventarse las pensiones. Una reforma como la que proponemos necesita un campeón político que la apadrine. El campeón debería ser un político que procediera de la izquierda y que, además, fuera una figura de consenso. Los aspectos técnicos de la reforma son manejables y su diseño correría a cargo del Observatorio de las Pensiones.

6. Reformas Organizativas

El nuevo sistema de pensiones supone la separación de las pensiones de jubilación del Sistema de la Seguridad Social. Para administrar las nuevas pensiones de jubilación se creará la Agencia de las Pensiones. Para garantizar la sostenibilidad del sistema, darle credibilidad y explicar su funcionamiento, se creará el Observatorio Independiente de las Pensiones.

6.1. La Agencia de las Pensiones

La Agencia de las Pensiones se encargará de la administración de todas las pensiones de jubilación.

- Pensión Básica: Cada año, la Agencia de las Pensiones comunicará a todos los cotizantes el saldo de su cuenta nocional y a los mayores de 50 años una previsión sobre la cuantía de su pensión básica.

- Pensión Premium: La Agencia de las Pensiones administrará los planes personales obligatorios, actuará como casa de compensación, supervisará a las gestoras de los planes y negociará sus comisiones de gestión.
- Cada año, la Agencia de Pensiones publicará los costes de administración del sistema y los repercutirá sobre los saldos de las cuentas nocionales.

6.2. El Observatorio Independiente de las Pensiones

El Observatorio Independiente de las Pensiones estará a cargo del análisis técnico del sistema. Cada año, publicará un informe en el que describirá y analizará la situación del sistema de pensiones. Además, el Observatorio Independiente de las Pensiones atenderá a todas las dudas y responderá a todas las preguntas sobre las pensiones. Por último, el Observatorio Independiente de las Pensiones estudiará y propondrá las reformas y los ajustes que pudieran ser necesarios para mejorar el funcionamiento del sistema.

Referencias

- [1] Díaz-Giménez J., and J. Díaz-Saavedra (2006). The Demographic and Educational Transitions and the Sustainability of the Spanish Pension System. *Moneda y Crédito*, 222, 223–270.
- [2] Díaz-Giménez J., and J. Díaz-Saavedra (2009). Delaying Retirement in Spain. *Review of Economic Dynamics*, 12: 147–167.
- [3] Díaz-Giménez J., J. Díaz-Saavedra, B. Álvarez, and A. Argandoña (2013). El Reparto y la Capitalización en las Pensiones Españolas. Monografía de la Fundación Edad & Vida. Ese documento está disponible [en este enlace](#).
- [4] Díaz-Giménez J. (2014a). El Futuro de las Pensiones Españolas. Instituto BBVA de Pensiones. Ese documento está disponible [en este enlace](#).
- [5] Díaz-Giménez J. (2014b). Las Pensiones Europeas y sus Reformas Recientes. Instituto BBVA de Pensiones. Ese documento está disponible [en este enlace](#).
- [6] Díaz-Giménez J. (2015). El ABC del Ahorro para la Jubilación. Instituto BBVA de Pensiones. Ese documento está disponible [en este enlace](#).
- [7] Díaz-Giménez J., and J. Díaz-Saavedra (2015). Spanish Minimum Pensions after the 2013 Pension Reform. *Estudios de Economía Aplicada*, 33: 717–734.
- [8] Díaz-Giménez J. (2016a). El ABC de las Pensiones. Instituto BBVA de Pensiones. Ese documento está disponible [en este enlace](#).
- [9] Díaz-Giménez J. (2016b). Las Pensiones Españolas Cerca del Precipicio. Manuscrito sin publicar. Ese documento está disponible [en este enlace](#).
- [10] Díaz-Giménez J., and J. Díaz-Saavedra (2017). The Future of Spanish Pensions. *Journal of Pension Economics and Finance*, 16 (2): 233–265.