

FEBRERO 2026

ESPAÑA MEJOR



ASEGURAR DE VERDAD LAS PENSIONES

Una propuesta de reforma solidaria y
equitativa, también entre generaciones





ÍNDICE

RESUMEN	3
1. RECONOCER EL PROBLEMA DE UNA SOCIEDAD ENVEJECIDA	4
2. SOBRE LA “GENEROSIDAD” DE LAS PENSIONES Y LA NECESIDAD DE REFORMA	5
3. LOS PLANES ACTUALES NO BASTAN	7
4. OBJETIVO: SALVAR EL SISTEMA DE REPARTO, CON UN SISTEMA MÁS FUNCIONAL Y EQUITATIVO	11
5. UNA REFORMA POR TRES GRUPOS DE EDAD	13
6. CÓMO AFECTARÍA LA REFORMA A LAS PENSIONES MÁS BAJAS	18
7. EL CONTEXTO: LA INMIGRACIÓN Y UNA POLÍTICA ECONÓMICA ADECUADA	20
8. OTROS PUNTOS RELEVANTES DEL SISTEMA DE PENSIONES	24



RESUMEN

¿Podrá sobrevivir nuestro Estado del bienestar al invierno demográfico? En *España Mejor* creemos que sí, siempre que, además de otras cosas, se reforme nuestro sistema de pensiones de jubilación para adoptar un nuevo **sistema más eficiente y equitativo**, a partir de una **nueva definición de prioridades**.

Sabemos que hay que hacer más cosas, como una gestión más responsable y proactiva de la inmigración, una política económica que favorezca el empleo y la productividad, con especial atención a la empleabilidad de jóvenes y mayores de 55 años, o eliminar el gasto público innecesario. Pero ninguna de ellas puede ser la excusa para no abordar el resto, porque necesitamos todas.

Es una propuesta consciente de la **enorme dificultad de la discusión**, que aspira a **situar el marco del debate y esbozar posibles soluciones**. La propuesta enfrenta el problema de sostenibilidad de las pensiones contestando a **dos preguntas: cuáles son las pensiones** que queremos asegurar por encima de todo, y **cuál es el sistema** más eficiente posible que facilite los recursos para ello.

España afronta un importante **desafío demográfico**. El envejecimiento de la población, por la mayor longevidad derivada del aumento de la esperanza de vida, unida a la caída de la natalidad, pondrá en peligro nuestra cohesión social. Somos el país europeo con **mayor previsión de gasto en pensiones** respecto al PIB. Tomando datos del INE, de hoy a 2050, la población mayor de 65 años pasará de un 20 % a un 31% de la población total. En igual periodo, la *tasa de dependencia* (mayores de 65 respecto a población entre 16 y 65) pasará del 27% al 48%. Y eso, aun estimando unos flujos migratorios netos muy importantes, del orden de 10 millones en ese período, que ya plantean un importante desafío de integración.

El impacto en las finanzas públicas se prevé crítico. Según las estimaciones de la AIREF, aun considerando el efecto de las normas aprobadas para aliviar el problema y una fuerte previsión de inmigración, la deuda pública, hoy en un 102% del PIB, superará el 140% del PIB en menos de 30 años, y aún seguirá subiendo por el peso de los intereses cuando fallezcan los *boomers*. Frente a ello, las medidas adoptadas en España resultan insuficientes, como también explicaremos.

Hay que ser consciente de las dificultades de abordar un asunto tan sensible desde un punto de vista social e intergeneracional. Pero esconder la cabeza bajo tierra no puede ser la solución. Hay que abrir un debate social en el que los distintos puntos de vista puedan expresarse de forma racional, con apertura de miras y con empatía. *España Mejor* ha escuchado a los expertos y a la ciudadanía, constatando una seria y lógica preocupación. Según la reciente encuesta de Funcas, a un 70% de los mayores de 30 años les *preocupa que, cuando se jubilen, su pensión no sea suficiente para vivir sin aprietos*. El problema empieza a percibirse como una quiebra de la **equidad intergeneracional**. Los informes de autoridades económicas afirman que las pensiones actuales superan, en general, lo que se correspondería con lo cotizado. Existe un riesgo de pérdida de **cohesión social** que afecta a la propia legitimación de nuestras instituciones.



Pedir “un gran acuerdo nacional” y quedar a la espera, no es suficiente. Así pues, hacemos aquí una propuesta concreta como un simple punto de partida de la discusión, para intentar considerar cambios que sean factibles y proporcionados, e invitamos también a la ciudadanía a valorarla abiertamente.

1. RECONOCER EL PROBLEMA DE UNA SOCIEDAD ENVEJECIDA

El envejecimiento de la sociedad española, por la mayor longevidad derivada del aumento de la esperanza de vida, unida a la caída de la natalidad, afecta a la sostenibilidad de nuestro Estado del bienestar. La sociedad española es una de las más envejecidas del mundo, y cada vez lo es más. Según datos del INE, desde 1980 hasta hoy la población de más de 65 años ha pasado de representar el 11% al 20% y alcanzará el 31% en 2050. Ya con flujos migratorios positivos, en los primeros 20 años de siglo, la población de 20 a 34 años ha disminuido en 2,34 millones de residentes, mientras la de mayores de 65 años crecía en similar volumen. Las previsiones a largo plazo reflejan un mayor envejecimiento. En particular, las previsiones de crecimiento vegetativo de la población para los próximos 30 años estiman una caída neta de 4,9 millones de habitantes, ligada a un bajísimo indicador de hijos por mujer, hoy situado en 1,12.

Sin embargo, los costes económicos asociados al envejecimiento parecen ignorarse en el debate público. Se habla, y no lo suficiente, de la sostenibilidad de las pensiones, pero existen otros costes relevantes que aumentan exponencialmente con una población longeva, como la atención sanitaria de los mayores, o los cuidados de larga duración. Según datos de la AIReF, el incremento del gasto en pensiones públicas de 2050 respecto al actual supondrá un 2,8 % del PIB y el incremento del gasto en sanidad y en cuidados de larga duración un 2,1% adicional¹. Se totaliza así un aumento del gasto asociado al envejecimiento del 4,9% del PIB, cifra superior al gasto público completo de educación. Es decir, cuando se hayan jubilado los nacidos en los años 70, será necesario, para dejar hueco al aumento del gasto asociado al envejecimiento (solo al aumento desde hoy), eliminar algo como el presupuesto completo de educación.

El riesgo del factor demográfico se potencia en España por la situación de nuestras finanzas públicas. La sociedad afronta un agudo proceso de envejecimiento sin fondos de reserva para sostener a la población de más edad; lo hace, al contrario, con una deuda pública en máximos históricos (aunque la inflación de los últimos años haya aliviado la tasa respecto a PIB).

Antes incluso de agudizarse el factor del envejecimiento, los datos de estos últimos años sobre el déficit corriente del sistema de pensiones (prestaciones frente a cotizaciones) ya son reveladores. De entrada, es denunciable la falta de consistencia en la información pública sobre ese déficit.

¹ Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo. AIReF. 2025.



PROPUESTA PENSIONES

Es preciso acudir a estudios de expertos, como el de Fedea, según el cual las cuentas de la Seguridad Social, antes de transferencias del Estado, arrojan en 2025 un déficit anual estimado básico de 69.783 millones de euros (incluyendo jubilación y otras contingencias comunes, como la incapacidad temporal), superior al 4% del PIB, dentro del cual su componente contributivo sería cercano a los 55.000 millones. Esto significa que el sistema de cotizaciones recauda solo el 77% de lo necesario para pagar las prestaciones contributivas. Y aun no se ha iniciado la brecha cuyo tamaño equivaldrá al presupuesto de educación.

Considerando ese déficit estructural, debemos superar la discusión sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en sentido estricto. Está claro que no es sostenible como tal (cotizaciones frente a prestaciones), y que quienes insisten en que “las pensiones están garantizadas” parten de la asunción de que el déficit siempre se cubrirá con impuestos o más deuda pública, sea cual sea el volumen que alcance esa deuda.

Es legítimo financiar pensiones, incluso contributivas, con otros impuestos. Ya lo es menos financiarlas con más deuda pública, como ocurre. Y en todo caso, esa estrategia tiene un límite. Siendo así, pongamos el foco en la magnitud de deuda pública sostenible y admitamos que lo que está en juego entonces ya no es la sostenibilidad del sistema de pensiones, sino del conjunto del Estado del Bienestar. De hecho, el aumento del gasto de pensiones en los últimos años “coincide” ya con un muy considerable recorte en la inversión pública. ¿Coincidirá en el futuro con recortes en sanidad o educación?

Observemos que la AIReF estima una deuda superior al 140% del PIB (algo sin parangón) cuando los boomers se hayan jubilado, y que incluso la creciente carga de intereses hará que tampoco se reduzca cuando esa generación fallezca. Pero nuestros gobiernos nunca han definido un límite de deuda asumible; y, si no se reconoce que puede haber una deuda insostenible, ninguna política de gasto lo será. Con ese enfoque, el sistema siempre será sostenible digan lo que digan los números. De hecho, la recesión económica que acompañaría a esa deuda empeoraría aún más el desequilibrio demográfico al generar flujos de emigración, especialmente probables en la población extranjera.

2. SOBRE LA “GENEROSIDAD” DE LAS PENSIONES Y LA NECESIDAD DE REFORMA

Expertos y organismos internacionales como la OCDE, o autoridades económicas como el Banco de España, indican que nuestras pensiones, son “generosas”. Afirman que la proporción entre pensión y salario previo del mismo perceptor (la tasa de reemplazo) alcanza entre un 70% y 80%, siendo la mayor de la Unión Europea, muy por encima de la media, en torno a un 55%. Asimismo, se indica que el valor actual de las pensiones futuras de un jubilado promedio supera el valor actual de sus cotizaciones pasadas notablemente, un 62% según el último estudio del Instituto de Actuarios Españoles (IAE); esto es, que la pensión supera en mucho la renta de la que dispondría el jubilado si



PROPUESTA PENSIONES

hubiera invertido el dinero cotizado. Aunque el término “generosidad” sea confuso (no es tal frente a las necesidades del jubilado sino frente a los recursos generados), el hecho es que, dado que las cuentas públicas arrojan déficit, y acumulamos una deuda pública importante, ese plus de protección respecto a los recursos aumenta la deuda de todos.

En puridad, ese plus no se aprueba como tal, sino que deriva de no adaptar las fórmulas a la nueva realidad demográfica. Es una adaptación que debería hacerse de un modo u otro. La propia ciudadanía es consciente de las consecuencias de una longevidad que crece y una natalidad que baja. De hecho, según la reciente encuesta de Funcas, a un 70% de los mayores de 30 años le *preocupa que, cuando se jubilen, su pensión no sea suficiente para vivir sin aprietos*; y un 76% de los menores de 60 años creen que las pensiones a diez años vista serán ya más reducidas que las actuales. Cabe pensar que la inmensa mayoría entendería un cambio, y son nuestros dirigentes quienes lo demoran, aunque ello empeore las cosas.

Pero el impacto social de un ajuste en las pensiones nos obliga a hacer algo diferente a un simple ajuste lineal. Es el momento de repensar el sistema, porque tampoco es cierto que todos los jubilados reciban unas pensiones tan generosas. Por un lado, no podemos denostar como generosidad la solidaridad con las rentas bajas. Por otro, la norma actual es arbitraria al provocar diferencias de generosidad no justificadas (inequidad intrageneracional). La generosidad media del 62% estimada por el IAE se corresponde con un amplísimo rango, que para bases medias de cotización estaría entre un 35% y un 90%, y sería aún más amplio para otras bases². El sistema es “generoso” para beneficiarios con carreras laborales cortas, para los no afectados por la reforma de la Ley 27/2011, o para quienes han disfrutado de algunos tratamientos o regímenes especiales, pero lo es mucho menos para otros.

Poner el foco solo en la equidad intergeneracional, ignorando la intrageneracional, puede llevarnos a crear o consolidar diferencias y agravios injustos si, en un giro simplista en favor de la primera, se plantearan recortes indiscriminados. La reforma debe enfrentar en lo posible las dos inequidades, sin perjuicio de las premisas enunciadas de no retroactividad y no regresividad.

Repensar el sistema, en definitiva, exige que nos preguntemos, de modo realista y honesto, cuáles son las pensiones que queremos asegurar de verdad *por encima de todo*, esto es, asumiendo que, para poder pagarlas, uno esté dispuesto a restar del gasto en médicos, profesores o militares, o de la inversión en vivienda social o en infraestructuras públicas. Esa es la decisión que nuestros dirigentes están empezando a tomar ya, y habrán de hacerlo cada vez con mayor rigor, por lo que sería bueno enfrentarla de modo transparente, para hacer partícipe a toda la ciudadanía, equitativamente, de lo que implique. Pues bien, a nuestro juicio, habría que asegurar por encima de todo lo siguiente:

- No reducir nunca la pensión de quien ya está jubilado. No solo no reducir hoy la de los jubilados de hoy, sino tampoco, por ejemplo, en 2035 la de quien se jubile en 2030.

² Informe del IAE de Actualización del Factor de Equidad Actuarial del Sistema Contributivo de Pensiones. Febrero 2025.



PROPUESTA PENSIONES

- Mantener siempre el poder adquisitivo de la actual cobertura de suficiencia, esto es la pensión mínima contributiva y la no contributiva.
- Que quienes hayan cotizado como para percibir más que ese importe de suficiencia puedan cobrar lo que corresponda exactamente a sus cotizaciones, según un cálculo individual equitativo.

Esto sería garantizar algo menos que lo regulado en la norma actual, que permite pensiones superiores a la que correspondería por cálculo financiero individual y por mínima a la vez, aunque, desde luego, no las garantiza. En todo caso, cumplir ese objetivo es ya muy exigente para nuestras finanzas públicas, y obligará a seguir financiando, como ahora, un notable porcentaje de las pensiones de jubilación con recursos ajenos al sistema de pensiones, esto es, con impuestos o deuda pública. Supone un enorme desafío que nos exige adoptar el sistema más eficiente posible que incremente los recursos de cotizaciones, sin perjuicio de asignar recursos tributarios con una política fiscal adecuada, de lo cual también trataremos.

3. LOS PLANES ACTUALES NO BASTAN

El problema de desfase creciente entre recursos y gastos, cuando apenas empieza a jubilarse la generación *boomer*, es afrontado teóricamente con las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, materializado en unas reformas limitadas (subida de cotizaciones, contributivas o no, e incentivos al retraso en la jubilación). Asimismo, se ha aprobado una especie de test de sostenibilidad (“regla del gasto”), y se han publicado proyecciones de gastos e ingresos, que, unidas a la revisión de la AIReF sobre el cumplimiento de dicho test, determinarían que, por el momento, las reformas son suficientes y que las posibles necesidades de ajustes futuros, si surgieran, se salvarían con nuevas medidas (apuntándose a más subidas de cotizaciones).

Sin embargo, esa política se basa en fundamentos cuestionables. El propio test de sostenibilidad es técnicamente insuficiente, según han indicado la propia AIReF y otros expertos. No es un instrumento que debiera decidir la necesidad o no de tomar medidas a largo plazo³. Aunque la revisión cuantitativa del test por la AIReF en 2025 arrojó un resultado favorable, la propia AIReF en su informe critica el test en términos técnicos, y, particularmente, la imposición de su uso, afirmando que “*no es un indicador adecuado de sostenibilidad*”, y que el hecho de que el gobierno obligue a valorar la sostenibilidad siguiendo el test “*merma nuestra capacidad de supervisión y nuestra independencia*”⁴.

³La regla, según el RDL 2/2023, fija como criterio de suficiencia que el gasto medio bruto en pensiones en el periodo 2022-2050 no supere el 15% del PIB, sobre la base de que el impacto anual medio en los ingresos del sistema, derivado de las medidas aprobadas desde 2021 sea el 1,7% del PIB; en lo que este impacto se desvíe de ese porcentaje, se ajustaría el 15%. La revisión de la AIReF de marzo de 2025 arrojó un margen positivo del 0,1%.

⁴El origen de este test se sitúa en el acuerdo entre el gobierno y la Comisión Europea para el desembolso de un tramo de los fondos del PRTR en 2023. En un contexto donde las pensiones eran algo subsidiario, se estableció esta regla, indiciaria y coyuntural, que se ha convertido en supuesta guía para una política a largo plazo. El test es inadecuado por varios motivos: (a) no recoge todo el problema de gasto asociado al envejecimiento, al ignorar sanidad y cuidados, (b) no considera la situación general de las finanzas públicas, (c) como explica la AIReF, extrapola indebidamente factores de los últimos años, (d) el propio parámetro del 15% es poco exigente, comparado con ratios habituales europeos, y (e) hace depender el resultado totalmente de una variable difícil de estimar, como el crecimiento del PIB a largo plazo.



PROPUESTA PENSIONES

Es muy cuestionable que un 15% del PIB como gasto de pensiones, de media durante décadas (no solo un mal año), aun suponiendo que no se supere, sea algo sostenible. De entrada, observemos que el actual 13% ya supera la media de la UE del 11,4%, y nos conduce a un déficit público cercano al 3%. ¿Realmente podríamos permitirnos un 15% de gasto a largo plazo? Si comparamos nuestro gasto en pensiones según el último Informe de la AIReF, con los datos para el conjunto de la UE estimados por la Comisión Europea en su Ageing Report de 2024, vemos que el caso español es una anomalía, con un crecimiento acelerado que le convertirá en el mayor gasto de la UE desde 2045, y durante las dos décadas siguientes. Las previsiones son preocupantes:

Gasto pensiones / PIB	2023	2030	2040	2050
España	12,9	13,4	15,1	16,1
Media UE	11,4	11,9	12,2	12,1
Diferencia	1,5	1,5	2,9	4

En todo caso, fijar los parámetros que definen la sostenibilidad del sistema de pensiones es interpretable. En última instancia, si asumimos que cualquier déficit del sistema sea financiado por otros recursos públicos o deuda, y no se define un límite a esa deuda, como ocurre, solo un impago de la deuda o una exigencia de nuestros acreedores marcará el límite, escenarios con enormes costes sociales.

El último informe de la AIReF sí profundiza en la proyección de un cuadro macroeconómico completo que nos permite valorar si ese gasto de pensiones tiene un impacto asumible o no en el conjunto de las finanzas públicas. El resultado, tomando el escenario más probable, muestra un déficit público que durante toda la década de los años 30, 40 y 50, superará ampliamente el máximo establecido por las normas europeas, y una deuda pública que alcanzará desde 2040 magnitudes que, a su vez, generarán un incremento de la carga de intereses que provocará aún más deuda (el llamado “efecto bola de nieve”), incluso más allá de la fase demográficamente más débil. Vemos datos estimados para los próximos treinta años:

% frente a PIB	2024	2030	2035	2040	2045	2050	2055
Déficit público	3,0	2,8	3,5	4,7	6,0	6,9	7,5
Deuda pública	102	97	98	104	115	129	143
Gasto intereses	2,5	2,9	3,3	3,6	4,1	4,7	5,3



PROPUESTA PENSIONES

Como se indica en el informe de la AIReF, estos resultados son incompatibles a partir de 2030⁵ con las normas de disciplina presupuestaria de la Unión Europea. Es un escenario que *“sólo podría materializarse en ausencia de cualquier tipo de restricción presupuestaria y de un marco fiscal europeo y nacional”*. De hecho, es insostenible en sí mismo. Desde 2040, se asimilan a un escenario “a la griega”⁶. En España, en los últimos cien años, solo tras la crisis financiera de 2008 y tras la pandemia, la deuda se ha situado por encima del 100%, regresando a niveles inferiores al cabo de pocos años (por efecto también de la inflación), como ocurre hoy; lo que no tiene precedente es seguir subiendo durante décadas, por razones estructurales y no crisis puntuales. Son los datos que han llevado a la AIReF a decir que la regla del gasto no era adecuada, y que la sostenibilidad de las pensiones estaba empeorando, e incluso a reclamar *“la necesidad para España de articular una estrategia fiscal de medio plazo realista y creíble que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas y anclada en las previsiones de largo plazo”*.

La misma preocupación fue mostrada ya antes por la AIReF en su *Observatorio de Deuda* de enero de 2025, para valorar unas nuevas futuras medidas de reducción del déficit planteadas (no concretadas) por el gobierno en el Plan Fiscal Estructural de Medio Plazo (PFEMP) entregado a la Comisión Europea en octubre de 2024. La AIReF, más allá de corregir algunos datos, cuestionó la propia validez del plan, al concluir que *“el cumplimiento de la senda de gasto comprometida requiere adoptar medidas adicionales a las recogidas en el PFEMP”* ⁷.

Frente a la contundencia de los datos y de la crítica formulada por la AIReF, el Gobierno se limita a advertir el cumplimiento de la regla del gasto, reafirmando que las pensiones están garantizadas. En definitiva, por un lado, no se considera que exista ningún ajuste necesario en materia de pensiones, pero, por otro, para el conjunto de las finanzas públicas, sí existe un compromiso de ajustes por parte del gobierno frente a Bruselas, aún no concretado. Es algo contradictorio, dado que las pensiones se financian en gran medida con impuestos ajenos al sistema de pensiones y son el principal motivo del empeoramiento a largo plazo de las cuentas públicas.

La OCDE, en su Estudio Económico de España, de octubre de 2025, ha sido igualmente crítica, exigiendo reformas estructurales para reforzar la sostenibilidad fiscal, advirtiendo que *“bajo las políticas actuales, la ratio de deuda sobre PIB aumentaría significativamente en la década de 2040s debido a los elevados costes asociados al envejecimiento de la población”* y cuestionando las estimaciones oficiales de reducción de deuda del PFEMP, señalando que *“no existen planes detallados sobre cómo alcanzar estos objetivos”*. Añade, en particular, que *“para situar la deuda en una senda claramente descendente, será necesario abordar el aumento del gasto en pensiones”*, toda vez que, pese a las

⁵Se indica en el informe que *“a lo largo del horizonte de proyección será necesario aumentar las transferencias procedentes del resto de los Fondos de la Seguridad Social o de la Administración Central en 2,4 puntos de PIB, lo que parece difícil de compatibilizar con las exigencias y compromisos derivados de los marcos fiscales europeo y nacional.”*

⁶En comparación con la UE, España parte hoy de una deuda superior a la media (102% frente a 81%), y, desde ese punto, sufrirá el mayor incremento del gasto de pensiones de la Unión. Bien es cierto que Francia e Italia tienen hoy un ratio de deuda pública superior a España, pero sus previsiones de incremento del gasto de pensiones son muy bajas.

⁷El Consejo de Europa, en su Recomendación de 21 de enero de 2025, ha validado formalmente el PFEMP del gobierno español. No obstante, el Consejo no profundiza en sus detalles como sí hace la AIReF, quien, de hecho, ha afirmado que *“aunque recoja un compromiso de carácter normativo de evolución del gasto primario neto de medidas de ingresos, el PFEMP no explicita la vía por la que se prevé cumplir dicho compromiso.”*



PROPUESTA PENSIONES

reformas realizadas, *“se prevé que la brecha entre el gasto en pensiones y los ingresos siga ampliándose en las próximas décadas”*. Y sobre el modo de acometer esas futuras reformas, advierte que *“nuevos incrementos en las cotizaciones sociales aumentarían aún más la cuña fiscal sobre el trabajo y podrían afectar negativamente al empleo”*.

Por otra parte, las previsiones de crecimiento económico del gobierno incluidas en el PFEMP parecen optimistas. Estiman, en particular, un impacto incremental en el nivel de PIB potencial en 2031 de 3,3 puntos, derivado de ciertas políticas ya adoptadas, muy cuestionable⁸. Por lo demás, las previsiones a largo plazo de la AIReF tampoco tienen un sesgo pesimista. Computan previsiones de crecimiento constante del PIB desde 2035 hasta 2050 mientras se reduce año a año la población en edad de trabajar (a la vez que crece la mayor de 65 años). Ello se atribuye a un incremento de la productividad y de los salarios reales, fundamentado en que la menor población reduzca sustancialmente el desempleo, algo que la propia AIReF considera exigente. No olvidemos que los salarios reales llevan 30 años estancados en España⁹. ¿Mejorarán tanto las cosas ahora, con una población extranjera menos cualificada que los *boomers* reemplazados?

En definitiva, el envejecimiento de la población va a generar un gran incremento del gasto público que, aún con una estimación optimista de nuestra capacidad de crecer a la vez que baja la población en edad de trabajar, incrementará el déficit muy por encima de las normas europeas, hasta llevarnos, por el peso creciente de los intereses, a una situación no sostenible. La ruptura presupuestaria no se producirá antes de 2030, pero será inevitable después si no se toman antes medidas. La insistencia en encapsular las pensiones provocará severos ajustes en otras partidas de ingresos y gastos. Cabría justificarlo como la legítima decisión política de proteger a un cierto sector social, pero perjudica la solución del problema, por retrasar la adopción de medidas.

Reconocer la gravedad del problema demográfico nos conduciría a adoptar esas medidas. En particular, se afirma que la inmigración es positiva para las pensiones, pero, al no considerarse grave el problema, la política migratoria no se orienta a ello, sino a fines más sociales, lo cual marca prioridades distintas. Por lo demás, los flujos migratorios actuales no resolverán el problema. Necesitamos flujos aún mayores, y de una cierta naturaleza, esto es, que contribuyan a las cuentas públicas. Conseguir eso requiere una nueva política migratoria y, aun con ello, habría que reformar el sistema de pensiones, dado que el sistema actual opera como una empresa produciendo a pérdidas (cuantas más personas, más déficit a largo plazo), máxime si los nuevos afiliados reducen la contribución fiscal media.

⁸ Así, se indica que el conjunto de iniciativas destinadas a potenciar el capital humano tendrá un impacto en 2031 de 1 punto de PIB, adicional respecto a 2024; las medidas orientadas a mejorar el capital físico e impulsar la productividad, un impacto incremental estimado de 0,6 % de PIB en 2031; y las medidas de transformación digital de 0,7 % de PIB. En particular, se pondera un gran efecto positivo por el nuevo Reglamento de Extranjería, indicando que “la reforma del sistema legal migratorio, incluido el nuevo Reglamento de Extranjería y la revisión de las homologaciones de títulos, constituyen dos patas orientadas a mejorar la cualificación media de los flujos de inmigrantes. Por ello, también se simula como una recualificación de la población española, a través de un trasvase del parámetro de porcentaje de cualificación baja al de cualificación media”. Consideramos cuestionable que esa medida produzca ese efecto.

⁹ Según estudio de la OCDE, de 2003 a 2023 los salarios reales subieron en España un 3.6% total, esto es, a una tasa anual del 0,12%. Frente a ello la AIReF estima para los próximos 30 años subir a tasas anuales del 1,1%. La diferencia es muy considerable en términos acumulativos. Sobre esta ruptura descansa la previsión de crecimiento a partir de 2030.



PROPUESTA PENSIONES

Las subidas de cotizaciones, como las realizadas en los últimos años y las programadas para el futuro, tampoco son una solución. Limitarse a subir cotizaciones no genera incentivos, sino lo contrario; y reincidir en ello nos conduciría a una fiscalidad del factor trabajo inasumible, muy superior a la de nuestro entorno, y contraproducente, al provocar pérdidas de empleo y de competitividad, y deslocalizaciones.

Los incentivos a demorar la jubilación o a la jubilación flexible son positivos pero insuficientes. Son medidas limitadas, por no afrontar lo estructural. Pocas personas relativamente se acogen a ellas (aunque se haya incrementado el número), y no cabe profundizar mucho más en la estrategia, porque plantear un esquema más incentivador partiendo de un sistema mal equilibrado tendría un gran coste público y, en un escenario de recursos limitados, terminaría sesgando el reparto en contra de quienes no tuvieron capacidad de retrasar la jubilación.

Por último, al margen de las políticas oficiales, también habría que descartar algunas propuestas que están en el debate. Descartamos retrasar la edad legal de jubilación porque otro sistema como el que propondremos subsume sus efectos y es preferible en conjunto; y también los factores de sostenibilidad no implícitos en las fórmulas corrientes porque la experiencia nos demuestra su debilidad y pueden provocar efectos inequitativos que deben evitarse si es posible. Y descartamos también cualquier fórmula de privatización, total o parcial, obligatoria o voluntaria, de las cantidades cotizadas, porque queremos preservar el sistema de reparto, y no debilitarlo.

4. OBJETIVO: SALVAR EL SISTEMA DE REPARTO, CON UN SISTEMA MÁS FUNCIONAL Y EQUITATIVO

El principal objetivo de la presente propuesta es plantear una reforma del sistema de pensiones que permita atender el mandato del artículo 50 de la Constitución Española, según el cual *“los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”*. El cumplimiento de ese mandato está en riesgo por nuestra evolución demográfica, y requiere reformas estructurales.

En España, como en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno, el sistema se financia con contribuciones (cotizaciones) realizadas por el empleador, parcialmente cargadas al empleado; y la posterior pensión guarda proporcionalidad con las contribuciones realizadas para cada persona. Siendo así la equidad (justicia) del sistema se fundamenta en que esa regla de proporcionalidad se aplique por igual a todas las personas de una generación (equidad intrageneracional), y de diferentes generaciones (intergeneracional). Sin embargo, nuestro sistema mantiene aspectos de inequidad intrageneracional, por incluir reglas que sesgan la pensión en función de circunstancias arbitrarias, y asimismo amenaza con una ruptura de la intergeneracional, por la propia evolución demográfica. Esa inequidad no es asumible y menos aún si los jóvenes de hoy, además de no cobrar las pensiones de las generaciones anteriores, tuvieran que afrontar la deuda que se dejó para pagarlas.



PROPUESTA PENSIONES

Nuestro propósito, por tanto, ha de ser, en primer lugar, asegurar la sostenibilidad del sistema para poder garantizar la suficiencia económica de la tercera edad; y, en segundo lugar, respetar la equidad, tanto eliminando las actuales quiebras de equidad intrageneracional como evitando el riesgo futuro de inequidad intergeneracional. Para ello será necesario:

- Reformular la cuantía inicial de las nuevas pensiones, de modo que se asegure la máxima equidad intrageneracional y se favorezca la intergeneracional, con adecuación a la realidad demográfica.
- Fortalecer la capacidad de generación de ingresos del sistema con una reforma orientada a maximizar los incentivos a la cotización.

Por otra parte, cualquier reforma del sistema de pensiones debe generar confianza, y no lo contrario. La inacción no genera confianza, pero tampoco lo hacen los cambios demasiado disruptivos. No es necesario ni conveniente modificar los elementos básicos de nuestro sistema, como sistema de reparto. No son elementos que nos condenen ni a la inequidad ni a la insuficiencia. Los problemas no se derivan de ser un sistema de reparto, sino de la evolución demográfica y de las reglas discriminatorias que provocan inequidad intrageneracional.

En definitiva, se trata de buscar el sistema más eficiente posible que permita generar más recursos de cotizaciones, sin tocar el fundamento de un sistema público de pensiones como sistema solidario de reparto con caja única, esto es, con los activos sufragando las pensiones de los pasivos. Creemos que es posible adoptar un sistema más eficiente que el actual y, por eso, sería irresponsable no hacerlo. No adoptar ya un sistema más eficiente es dificultar la cobertura de las pensiones que queremos asegurar y abocarnos a un recorte futuro precipitado de las pensiones de los ya jubilados.

El sistema actual es disfuncional. No incentiva la generación de recursos (cotizaciones) sino lo contrario. Trabajadores y empresarios valoran las elevadas cotizaciones como un impuesto más, y no como un sistema de ahorro. Esa valoración no es simple ignorancia, sino el resultado de normas arbitrarias que, además de provocar desigualdades, constituyen un incentivo perverso a estrategias perjudiciales para el sistema. El sistema no incentiva el trabajo legal sino más bien el fraude y la inactividad, induciendo incluso al fraude de otros impuestos para evitar la carga, mayor, de las cotizaciones. Debemos dar la vuelta a esa situación, para que la gente confíe en que sus cotizaciones financian una pensión justa en un triple sentido: en que el sistema es solvente, en que lo cotizado no es un impuesto sino una hucha que determinará su pensión, y en que no habrá inequidades (privilegios), ni dentro de una generación, ni entre generaciones.

Sobre la base de la confianza y los incentivos correctos, es posible recaudar más con un sistema orientado con transparencia a cubrir las pensiones que decidimos asegurar. Esto implica maximizar la contributividad estrechando la adecuación de la pensión a lo cotizado, sin perjuicio del derecho a las pensiones de suficiencia (mínima contributiva y no contributiva), y de no afectar a los ya jubilados.

Adeguar pensión a lo cotizado aporta confianza e incentivos, y ello afectará a la propia decisión de contratación, especialmente entre quienes dudan si trabajar o no, como los cercanos a jubilarse, o los jóvenes con trabajos precarios, y también de modo relevante en el ámbito donde existe fraude y



PROPUESTA PENSIONES

economía sumergida. Los incentivos son vitales para un sistema sostenible. Permiten generar más recursos y aumentar el tamaño de la tarta a repartir. Si el trabajador aprecia lo cotizado como una auténtica hucha individual que se va a respetar, él y su empleador estarán más inclinados a cotizar. No podemos despreciar el valor de este incentivo cuando las cotizaciones sociales ascienden al 37% del salario, y, unidas al IRPF, suponen un coste importante. Pensemos que, para pagar un sueldo neto de 1.500 euros a un trabajador, la empresa debe pagar 1.000 euros al Estado. Es importante el sentido que los afectados atribuyan a ese coste.

Vincular más lo percibido con lo cotizado supondrá, como veremos, un impacto para gran parte de los hoy activos susceptibles de generar pensiones superiores a la mínima, una reducción no muy sustancial respecto a lo que cobrarían en el supuesto hipotético (nada realista) de que el sistema actual perdurase en las próximas décadas. No hablamos de corregir la “generosidad” media cercana al 50% de la que hablan algunos informes, lo cual sería recortar un 33% de media (50 de 150), sino de mucho menos, porque buena parte de esa generosidad media no se elimina realmente con las pautas que propondremos. Asumimos que seguirá existiendo una financiación parcial tributaria adicional a las cotizaciones. Y, en todo caso, plantearemos elementos que permitirían limitar el impacto global, siempre aplicados de forma equitativa, sin afectar a la confianza y los incentivos.

En puridad, un sistema de adecuación a lo cotizado no tiene por qué arrojar menor pensión que uno de prestación definida. Dependerá de los parámetros concretos fijados en cada caso. Pero el primero siempre será más eficiente, máxime en un país con nuestro nivel de cotizaciones empresariales, economía sumergida y desempleo. Dicho eso, es claro que el cálculo de adecuación a lo cotizado con parámetros neutrales arroja un importe algo menor que la norma actual, pero no llamemos recorte a la comparativa con una hipótesis insostenible. Al contrario, sentaremos las bases para asegurar una cobertura equitativa.

5. UNA REFORMA POR TRES GRUPOS DE EDAD

La clave de nuestra propuesta radica en aumentar la contributividad del sistema, es decir, la adecuación más exacta posible de la pensión a lo efectivamente cotizado por cada persona, sin perjuicio de la existencia de un régimen de pensión contributiva mínima y de pensión no contributiva. El nuevo sistema afectaría solo a futuras jubilaciones, y fijaríamos el corte en no afectar a las personas con más de 62 años a la fecha de aprobación de la reforma.

Para ello proponemos implantar de modo paulatino un sistema de cuantificación de la pensión inicial según lo cotizado por cada persona, estrechando progresivamente esa adecuación, en cada cohorte anual de nacimientos un poco más, lo que se haría primero en una modalidad transitoria ajustando solo dos parámetros de la norma actual, hasta converger para los nacidos desde 1.975 en un sistema definitivo de cuentas nocionales individuales, similar al existente en países como Italia, Suecia o Polonia. En esas cuentas individuales, se calcularía una capitalización teórica de las cotizaciones efectivamente realizadas, para determinar la renta actuarial correspondiente, de modo que cada pensionista cobrara conforme a su contribución, como si hubiera invertido sus cotizaciones en una hucha individual real.



PROPUESTA PENSIONES

Cabe subrayar que los afectados por esta reforma no serán necesariamente los grupos más favorecidos por el sistema actual, en la medida en que no afecta, por ejemplo, a aquellos ya jubilados que sufren un escaso impacto de la reforma anterior (Ley 27/2011), y por ello los impactos, siempre hablando de personal hoy activo, no han de ser muy relevantes.

Según cálculos de Fedea¹⁰, la implantación de un sistema de cuentas nocionales conllevaría una reducción en las pensiones futuras de los hoy activos, respecto a lo que percibirían si se mantuviera el sistema actual, de una media del 12,2%, con un cierto rango dada la diversidad de situaciones con la norma actual. Aunque ese cálculo y la presente propuesta difieren en varios elementos (cotizaciones asignables, tasa de actualización, prima de antigüedad), con desviaciones de distinto signo, estimamos que el resultado global de esta propuesta podría aproximarse a ese impacto medio, utilizando los mecanismos que incluye.

En particular, estimar el impacto de esta reformulación de las nuevas pensiones depende en gran medida de las cotizaciones que asignemos a estas huchas virtuales de jubilación, algo sujeto a decisión, dado que las cotizaciones de jubilación se incluyen hoy sin desglose dentro de las de contingencias comunes, que incluyen también incapacidad temporal no profesional e incapacidad permanente, entre otras. Incluso cabría considerar reasignar a jubilación una parte de la cotización para otras contingencias sí separadas, como desempleo (ver 8.1. y 8.2 más adelante). Son decisiones políticas antes que técnicas. Implican si el Estado quiere proteger más o no a los jubilados que a los trabajadores activos en situación de desempleo o incapacidad temporal, y si prefiere que el déficit del sistema se atribuya política y contablemente a una cosa u otra. Sería aconsejable una identificación y gestión separada de la contingencia de jubilación, a la que debería asignarse una parte de las actuales cotizaciones que no se viera minorada por asignaciones excesivas a otras contingencias. Estimariamos excesivas las que pretendieran cubrir prestaciones de activos sin la misma exigencia de equidad que aplicamos a esta propuesta de pensiones de jubilación¹¹.

Este es el ajuste que consideramos más justo y solidario posible. En todo caso, se trata de un ajuste relativamente limitado sobre la cuantía inicial de las pensiones de los futuros jubilados, que, por sí mismo, difícilmente resolvería el problema de sostenibilidad. Sin embargo, tan importante o más que el impacto cuantitativo directo será el hecho de tener un sistema que genere nuevos incentivos a la cotización, y que aporte confianza a todas las generaciones. Ello unido a otras medidas de política económica a las que también nos referiremos, sí podría ser suficiente.

¹⁰Enrique Devesa, Rafael Domenech, Robert Meneua. *Transición hacia un Sistema de Pensiones de Cuentas Nocionales en España: Fundamentos, Diseño e Impacto*. FEDEA. Octubre de 2025. Según se explica en este trabajo, “el sistema de Cuentas Nocionales se puede considerar una solución integral que equilibra sostenibilidad, equidad y suficiencia, reforzando los principios de solidaridad y contributividad que deben regir un sistema público de pensiones moderno”, añadiendo que “la mayor transparencia y lógica actuarial probablemente incentivarán comportamientos socialmente beneficiosos”.

¹¹La referida propuesta de Fedea sobre cuentas nocionales evalúa una cotización asignable a jubilación inferior a la que, consideramos, cabría implementar para reducir los impactos. De igual modo, el impacto de nuestra propuesta se reduce ligeramente por incorporar una cierta prima de antigüedad. No obstante, otros elementos importantes del cálculo de Fedea, como la tasa de actualización de la cuenta nocional (ligeramente superior a la aquí propuesta), juegan en sentido contrario. Entendemos que el ajuste fino de los parámetros debería orientarse a maximizar siempre la transparencia y los incentivos a la cotización, con resultados en su conjunto similares a los indicados de Fedea.



PROPUESTA PENSIONES

Por otra parte, el modelo de cuentas individuales permitiría una jubilación completamente flexible, acabando con la identificación de la jubilación como un momento en el que se cesa la actividad y se inicia el cobro de pensión. Ambas cosas se determinarían por separado. La decisión del inicio del cobro de pensión sería libre del trabajador, a partir de los 64 años, y el cese de la vida activa sería una decisión independiente (condicionada, evidentemente, por sus circunstancias laborales), no distorsionada por la regulación, e incluso reversible de modo neutral, con un incentivo permanente para que las cotizaciones empresariales sigan aumentando su cuenta nocional y su pensión, incluso si ya hubiera iniciado su cobro.

Para el futuro, cabría considerar un aumento de la edad de acceso de 64 años, por futuros aumentos de la esperanza de vida. De hacerse, debería no superar nunca los 66 años y acompañarse de supuestos de rescate anticipado (similares a los actuales de planes de pensiones individuales).

En definitiva, el trabajador entenderá que sus cotizaciones son su ahorro, y tendrá el incentivo y la flexibilidad para hacerlo crecer. Así, se simplificaría el marco actual y sobrarían figuras que hoy intentan dotar al sistema de flexibilidad, como el régimen de jubilación demorada, el de jubilación flexible, el de jubilación activa y el de jubilación parcial, que consiguen efectos limitados por su complejidad y requisitos. Se eliminaría, lógicamente, también el actual régimen de jubilación anticipada.

Advirtamos también que el modelo de cuentas nocionales no debe confundirse con uno de capitalización externa, donde las cotizaciones se aportan a un fondo físico con activos financieros, algo hoy inviable¹². Ello no obsta que se promuevan los sistemas complementarios de previsión social (ver apartado 9).

Una aplicación no disruptiva y no regresiva de la reforma, que no dañe la confianza, exige diferenciar tres tratamientos diferentes por grupos de edad: (a) los ya jubilados o de jubilación inminente (sin capacidad de reacción), (b) los que se encuentran ahora en una edad aproximada entre 51 y 62 años, que aún tienen capacidad de reacción y deben empezar ya a asumir un cierto impacto paulatino por ser, además, la generación más numerosa, y (c) los de hasta 50 años, que tienen motivos para la preocupación, y demandan confianza a largo plazo, para mantener los incentivos que también el sistema necesita.

El corte por grupos de edad debe realizarse con un criterio que no incentive comportamientos indeseados para el sistema, como ocurriría si se aceleraran jubilaciones masivas. Por ello, se delimitará por años de nacimiento. Proponemos la siguiente fórmula, sujeta a un mayor análisis en el ajuste de los parámetros:

¹²No sería viable hoy por la inexistencia de un fondo de reserva real de partida, y por el elevado déficit corriente. Necesitamos dedicar las cotizaciones corrientes íntegramente a pagar las pensiones del propio año. Cualquier cantidad de cotizaciones que se drenase hacia un fondo de capitalización externo conllevaría una mayor deuda pública.



PROPUESTA PENSIONES

a) Nacidos antes de 1965.

Para estas personas, sea cual sea su fecha de jubilación, se aplicaría para siempre el mismo sistema que se viniera aplicando, con el único ajuste consistente en que la actualización anual de IPC de las pensiones elevadas, durante los primeros años posteriores a la aprobación de la reforma, sería solo parcial. Así, en las actualizaciones anuales, tanto de las pensiones ya causadas como de la pensión máxima para nuevos jubilados, no se aplicaría IPC a la parte de la pensión que supere el SMI, lo cual operaría durante los 2 primeros años de la nueva norma para jubilados con vida laboral superior a 40 años, y durante los 4 primeros años, para vidas laborales inferiores¹³.

Para la actualización anual posterior de las pensiones de este grupo de edad, (a) hasta el importe del doble del SMI se aplicaría IPC en todas las pensiones, y (b) por el tramo de la pensión que, en su caso, superase el doble del SMI, se aplicaría el menor de entre IPC y crecimiento del PIB.

Consideramos necesario este muy limitado ajuste por un motivo de solidaridad con la reducción que pueden sufrir las generaciones posteriores, y lo concretamos combinando sostenibilidad y no regresividad.

b) Nacidos entre 1965 y 1974.

Para estas personas, sea cual sea su fecha de jubilación, se aplicaría para siempre el sistema actual (no el de futuras cuentas nocionales), con un ajuste específico en la pensión inicial, para ir adecuándola, cada generación anual de nacimiento un poco más, a lo que computaría fielmente lo cotizado durante toda la vida laboral, sin perjuicio de la regla de pensión máxima (con el mismo ajuste del grupo anterior) y del derecho a la pensión mínima. Fijada así la pensión inicial, se actualizaría después normalmente, aplicando las limitaciones del IPC del grupo de edad anterior, tanto la temporal, en su caso, de los primeros años de la reforma, como la posterior.

El ajuste específico de adecuación se haría prorrogando dos mecanismos de la reforma de la Ley 27/2011 del gobierno Zapatero, ahora vencidos, iniciando nuevas secuencias de implantación progresiva en 10 años, para:

1. extender hasta 35 años (hoy 25/29¹⁴) el número de últimos años de vida laboral para cómputo de la pensión, de modo similar a como se implantó de 2013 a 2022 la extensión aprobada en 2011, y
2. extender hasta 40 años (desde 37) los años donde se distribuye la progresión del 50% al 100% aplicable a la base reguladora, como se implantó de 2013 a 2027 la extensión aprobada en 2011.

¹³ Así, si la nueva norma se aprobara en 2026, la pensión máxima vigente, 3.356,40 €, solo se actualizaría en el tramo del SMI en 2027 y 2028, lo cual se extendería a 2029 y 2030 para vidas laborales inferiores a 40 años. Por ejemplo, con un SMI de 1.184 € y un IPC del 2%, la pensión máxima subiría 23,68€ (2% de 1.184), hasta 3.380,08 €, equivalente a subir un 0,7%. Esto generará a futuro una disociación entre pensión máxima superior o inferior a 40 años, mientras subsista esta figura. Asimismo, a los exclusivos efectos de esta regla de 40 años, cabría añadir años por maternidad.

¹⁴ Junto con España, solo seis países de la OCDE siguen sin considerar la totalidad de la vida activa. En su reciente Estudio sobre España (octubre 2025), la OCDE ha reiterado la recomendación de este mayor período de cómputo. Por otra parte, esta reforma anularía la vigente desde 2026 para tomar 29 años, con opción de elegir años mejores.



PROPUESTA PENSIONES

A diferencia de la reforma de 2011, en esta propuesta se mantendría la edad de jubilación, que entonces se extendió hasta los actuales 65/67 años, por lo que cabe valorar el impacto de esta propuesta de régimen transitorio para este grupo de edad como no más lesivo, en conjunto, de lo que fue aquella reforma. Consideramos que, si la ciudadanía aceptó aquella reforma, también habrá de aceptar este régimen transitorio, con fundamentos, mecanismos e impacto global similares a los de entonces, y cuyo sentido es converger con el modelo que será aplicable a la siguiente generación¹⁵.

Sin perjuicio de un mayor análisis que excede el alcance de esta propuesta, consideramos que el factor indicado en el apartado (b), que cuantifica la pensión inicial a partir de la base reguladora en función de los años de vida laboral, podría ser formulado de manera que el efecto resultante del conjunto de los dos mecanismos convergiera al final de la secuencia plurianual, en gran medida, con el método de cuentas nocionales, para evitar un escalón significativo entre los nacidos en 1.974 y 1.975¹⁶.

c) Nacidos desde 1.975.

Para los nacidos desde 1975, sea cual sea su fecha de retiro laboral, se aplicaría ya en nuestra propuesta el nuevo sistema de cuenta nocional individual. En el año de aprobación de la norma se aperturarían las cuentas virtuales individuales de todos los activos de este grupo de edad, consignando como saldo de partida todas las cotizaciones realizadas en años anteriores, actualizadas con IPC. Después, año a año, se certificaría al trabajador el importe de sus cotizaciones acumuladas (o de las remanentes, una vez jubilado), actualizando anualmente desde el inicio de la hucha (digamos, desde 2027) todo el capital acumulado con un “IPC mejorado”, sumando al IPC un factor ligado a la evolución económica¹⁷.

Asimismo, para potenciar la valoración del esfuerzo contributivo, entendido como antigüedad de cotización (no solo como importes contribuidos), y mantener así incentivos permanentes a la cotización, se añadiría, a la cuenta individual acumulada, una prima de antigüedad, igual para todos los cotizantes, consistente en una aportación gratuita anual, a partir del año 30 de antigüedad activa, equivalente a la cotización de 3 meses sobre un SMI¹⁸.

¹⁵La prórroga de los mecanismos de la reforma de la Ley 27/2011 mejora la adecuación de la pensión a lo cotizado, hasta casi converger con el impacto de unas cuentas nocionales. Sin embargo, el sistema de cuentas nocionales es preferible por aportar más incentivos y transparencia, y mejor respuesta al reto de la equidad intergeneracional.

¹⁶El impacto de la prolongación de 25 a 35 años en el cómputo de los últimos años es evaluado por expertos como una reducción media del 8,7% en el importe de la pensión, aunque existen otras fuentes que evalúan un impacto menor (ver estudio del Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social, de la Universidad de Valencia, de 2022). En cuanto al aumento a 40 años en la tabla que determina el porcentaje de pensión, un cálculo sencillo, no ponderado por tramos, arroja una reducción media del 3,5% (y máxima del 5,8%), con mejor trato a las vidas laborales más cortas (aliviando el impacto conjunto de las dos medidas) y también, lógicamente, a las más largas, respecto a las intermedias.

¹⁷Este IPC mejorado sería la suma del IPC y el 50% del incremento o bien del PIB real o bien del salario medio real. Esta mejora incentivaría la cotización con un mecanismo ligado a sostenibilidad. Para evitar oscilaciones bruscas, no se tomaría PIB o salarios del año, sino la media de los últimos tres años. Si el legislador decidiera adoptar el sistema de cuentas nocionales, pero limitar más su impacto, bastaría con incrementar esa mejora del IPC hasta, por ejemplo, el 100% de la subida del PIB real o de los salarios reales. Alternativamente, si se estimara que contribuye al entendimiento de la cuenta nocional como “hucha”, cabría utilizar un interés de mercado en lugar del IPC, siendo adecuado el del BCE, que, sin diferir mucho de la inflación, tiende a correlacionarse con el crecimiento del PIB.



PROPUESTA PENSIONES

A la fecha voluntaria de inicio del cobro de la pensión, no antes de los 64 años, y no necesariamente coincidente con el retiro laboral, se generaría la pensión correspondiente, calculada convirtiendo el capital acumulado en renta vitalicia, según cálculo actuarial que tomaría en consideración la esperanza de vida vigente en esa fecha. Si hubiera cotizaciones posteriores al inicio del cobro de la pensión, serían incrementadas a la hucha y, al inicio del año natural siguiente, se recalcularía al alza esa pensión.

Es aconsejable dotar de transparencia el cálculo de la renta vitalicia, aun con cierta pérdida de exactitud. Por ejemplo, el Gobierno podría anunciar para cada año natural el factor divisor a aplicar al saldo de la cuenta virtual para fijar la pensión inicial, en una tabla según edad.

Proponemos que la pensión inicial, cuantificada según el criterio expuesto, fuera después actualizada anualmente ponderando por igual IPC e incremento del salario medio. El cómputo de la esperanza de vida en todo momento vigente, y en menor medida el del salario medio en esa actualización, suponen mecanismos de ajuste implícitos que operan ayudando a la sostenibilidad del sistema. Nuestra propuesta no incluye otros factores de sostenibilidad, que se configuren como externos al cálculo de la pensión inicial, del tipo de los aprobados anteriormente en España, con los resultados de inoperatividad conocidos. En todo caso, estas pensiones no se pagarían antes de 2037, por lo que este aspecto podría reevaluarse antes.

Con este sistema, desaparecería la figura de pensión máxima (no así la mínima como vemos a continuación) y también se eliminaría la exigencia de periodo de carencia de dos años previo a la jubilación.

6. CÓMO AFECTARÍA LA REFORMA A LAS PENSIONES MÁS BAJAS

El propósito de esta reforma es no afectar a los beneficiarios más vulnerables, esto es, ni al régimen de pensiones contributivas mínimas ni al de pensiones no contributivas.

Por la prioridad de preservar la suficiencia de las rentas bajas, se mantendría la regla básica de los 15 años mínimos de cotización necesarios para el derecho a percibir el importe de la pensión mínima contributiva, pese a que el aumento de la esperanza de vida apelaría a una ampliación.

Por tanto, los más vulnerables no se verían nunca perjudicados con la reforma, y sí podrían beneficiarse en dos sentidos. De entrada, mejorar la sostenibilidad del sistema les beneficia sobre todo a ellos, que serían los más perjudicados si el sistema falla.

¹⁸Esta prima de antigüedad busca reducir el riesgo de que la combinación de una pensión mínima garantista y una pensión contributiva (por hucha) más rigurosa termine atrapando a muchos trabajadores en la expectativa de pensión mínima, perjudicándose el incentivo a cotizar. Proponemos para ello una parametrización combinada de la prima y de la pensión mínima (ver apartado siguiente). Lógicamente, el cómputo de años de antigüedad a estos efectos exigiría una cotización mínima en esos años (por ejemplo, equivalente a seis meses sobre SMI).



PROPUESTA PENSIONES

Y asimismo, el sistema permitiría, para los nacidos desde 1975, cobrar una pensión contributiva por su cuenta nacional a quienes hayan cotizado menos de 15 años (sin derecho al complemento de mínimos), personas que hoy solo tienen derecho, en su caso, a la no contributiva. Ese cobro se haría parcialmente compatible con la pensión no contributiva (PNC), para no desincentivar esas reducidas cotizaciones como hoy ocurre. Cabría, por ejemplo, modificar la normativa de la PNC para poder elegir entre cobrar solo la pensión contributiva o bien la PNC con un complemento añadido equivalente a un cierto porcentaje de lo que hubiera sido la contributiva.

Sin perjuicio de lo anterior, sería conveniente trasladar a la pensión mínima, de manera proporcionada y no regresiva, los mismos principios de sostenibilidad y refuerzo de la contributividad que inspiran esta reforma, máxime ante un posible aumento de la proporción de nuevos pensionistas con complemento a mínimos. Proponemos una regulación de la pensión mínima más equitativa y, también más previsible, que la deje al margen de decisiones discrecionales u oportunistas, contrarias a la equidad intergeneracional.

Frente al actual sistema de fijación anual, proponemos que la ley predetermine la cuantificación de la pensión mínima como un cierto porcentaje del salario medio o del salario mínimo interprofesional (siendo preferible lo primero, para evitar un condicionante presupuestario sobre el SMI). Y asimismo, para reforzar la contributividad de la pensión mínima contributiva, se modularía su importe ligeramente en función de los años de cotización, con un valor medio (porcentaje del salario de referencia) para vida laboral de entre 20 y 25 años, otros 5 puntos inferior para entre 15 y 20, y otros 5 puntos superior para más de 25 ¹⁹.

En principio, planteamos esta fórmula para el grupo de edad al que se aplique ya la cuenta nacional. No obstante, cabría valorar su implantación durante el régimen transitorio del segundo grupo de edad.

Otros elementos de la figura de la pensión mínima se mantendrían en los términos actuales. Así, el momento de inicio del cobro sería el de la norma actual, y, una vez determinada según lo indicado la pensión mínima inicial del perceptor, las posteriores actualizaciones se harían por IPC²⁰.

Por último, la importancia de separar con claridad el régimen contributivo y el no contributivo y, en otro plano, simplificar la protección social no contributiva, aconsejaría una regulación más integrada de la pensión no contributiva y el ingreso mínimo vital.

¹⁹Esta variabilidad de la pensión mínima, unida a la prima de antigüedad anteriormente mencionada, reduciría el riesgo de desincentivo a la cotización por “trampa” de la pensión mínima. Así, el trabajador activo con bajas cotizaciones tendría, primero, el incentivo de mejorar la pensión mínima y, después, el de percibir la prima de antigüedad.

²⁰La determinación de la cuantía inicial en función de salarios, unida a la posterior actualización por IPC, puede suponer una desigualdad en la pensión mínima según año de inicio. Consideramos justificada esa desigualdad. Si se estimara lo contrario, la segunda opción sería actualizar en función de los salarios las pensiones ya causadas.



7. EL CONTEXTO: LA INMIGRACIÓN Y UNA POLÍTICA ECONÓMICA ADECUADA

El propósito de esta reforma es no afectar a los beneficiarios más vulnerables, esto es, ni al régimen de pensiones contributivas mínimas ni al de pensiones no contributivas.

Por la prioridad de preservar la suficiencia de las rentas bajas, se mantendría la regla básica de los 15 años mínimos de cotización necesarios para el derecho a percibir el importe de la pensión mínima contributiva, pese a que el aumento de la esperanza de vida apelaría a una ampliación.

Por tanto, los más vulnerables no se verían nunca perjudicados con la reforma, y sí podrían beneficiarse en dos sentidos. De entrada, mejorar la sostenibilidad del sistema les beneficia sobre todo a ellos, que serían los más perjudicados si el sistema falla.

La sostenibilidad del sistema de pensiones no solo depende de un cambio en su normativa específica. Depende, tanto o más, de la evolución demográfica y de los salarios. Lo primero exige una gestión más responsable de los flujos migratorios, dado que las políticas pro-natalidad, aun siendo necesarias, son muy insuficientes²¹. En cuanto a los salarios, necesitamos una economía más productiva. Y añadamos también la eliminación del gasto público innecesario. Necesitamos todas esas cosas. Poner el foco solo en una de ellas, despreciando las otras, es un error demasiado frecuente. Aunque esta propuesta se centre en la norma de pensiones, nos referiremos brevemente a ese contexto sin el cual la propia reforma podría resultar inútil.

7.1.- Una gestión más proactiva y responsable de la inmigración

Resolver el problema demográfico pasa por conseguir una inmigración que contribuya. De ese modo, la inmigración no debería ser un problema, sino una solución; pero no lo será con una gestión políticamente instrumentalizada, que ignore la realidad demográfica y económica.

Para conseguir una inmigración que contribuya, no basta con abrir las puertas sin más. Hay que actuar de manera más proactiva para favorecer (no solo permitir) la que puede aportar, y evitar la contraria. Debemos abandonar el prejuicio que se opone a ese enfoque práctico, porque de ello depende la sostenibilidad de nuestro Estado del bienestar. No basta con que la inmigración rellene el hueco de la pirámide demográfica. Es preciso que los nuevos ciudadanos contribuyan como el resto. Integrar es conseguir eso, no solo preservar la convivencia.

²¹Reequilibrar la pirámide de población solo mejorando la natalidad es imposible. Exigiría una repentina mejora de la tasa de fecundidad que resulta inverosímil con generaciones en edad fértil tan menguadas como las actuales, y, aun así, no surtiría efectos económicos para el sistema de protección social hasta dentro de 25 años, demasiado tarde. Sin perjuicio de ello, deben mejorarse las desgravaciones o prestaciones por hijos y las medidas de conciliación laboral.



PROPUESTA PENSIONES

Aunque el Gobierno español manifiesta que la inmigración permitirá sostener nuestras pensiones y el Estado del bienestar, no existen informes ni declaraciones oficiales que documenten el volumen de flujos migratorios que permite tal cosa. Según los datos existentes, cabe estimar que el volumen necesario para sostener el sistema sería muy superior al de las últimas décadas, y superior también al que, desde el gobierno, de modo informal y oficioso, se apunta. Parece que el temor a crear una doble alarma (por las pensiones, y por la inmigración) prevalece sobre la transparencia. Se ignora así que la integración de elevados volúmenes de inmigración es un desafío que apela a toda la sociedad, y no se podrá cumplir si la propia sociedad es ajena a ello. De hecho, reconocer la gravedad del problema de las pensiones tendría un efecto positivo sobre la integración de los inmigrantes.

En todo caso, afirmar que la inmigración resolverá, sin más, el problema del envejecimiento es un brindis al sol, por la propia naturaleza del fenómeno migratorio. Cualquier previsión sobre el futuro migratorio será una simple hipótesis. El tamaño y las características de las migraciones, por su carácter exógeno, son imprevisibles. La experiencia de los últimos decenios hace dudar de la capacidad política para ordenar las migraciones y conseguir que su aportación se convierta en esa solución. Además, los flujos son reversibles ante crisis de empleo coyunturales, volviendo a desequilibrarse la pirámide demográfica. Al margen de que se desconozca el volumen necesario de flujos migratorios, es muy difícil materializar ningún objetivo concreto, lo que no obsta que se realicen políticas encaminadas a, por lo menos, colaborar en la solución.

De hecho, no existen previsiones oficiales del gobierno sobre flujos migratorios. ¿Cómo saber entonces que los flujos serán los necesarios? Existen distintas estimaciones del INE, la AIReF y la Comisión Europea (CE), pero no del gobierno. Presumiblemente sería la del INE (la superior), que subyace en las proyecciones económicas del PFEMP de octubre de 2024 para la CE, donde el Gobierno explicitó su apuesta por maximizar flujos migratorios para asegurar el crecimiento, y argumentó que sus previsiones mejoraban las de organismos europeos, subrayando las expectativas favorables, *“dada la capacidad de atracción del mercado laboral español, en especial entre trabajadores de países de América Latina”*.

En particular, según la Proyección de la Población de España 2024-2074, publicada por el INE en 2024, se estima una inmigración neta media anual hasta 2030 de unas 650.000 personas. En términos de largo plazo, entre 2023 y 2050 se acumularán 11,1 millones. Sin embargo, el gobierno no ha validado expresamente esta estimación como preferente respecto a otras inferiores. El mismo Ministerio de Seguridad Social publicó en 2023 previsiones de flujos migratorios anuales de entre 200.000 y 250.000 personas en los próximos 10 años, que después crecería hasta las 450.000 en los 15 siguientes. La CE en su Ageing Report de 2024 estima unos 250.000 anuales de media para 2025 - 2040. Y la AIReF ha estimado flujos medios anuales de 288.000 personas. Ante datos tan dispares, sería exigible mayor transparencia sobre las previsiones y objetivos de flujos migratorios (más allá de la dificultad de alcanzarlos), y no parece posible asegurar que podamos atraer e integrar el volumen de inmigración necesario²².

²²De hecho, el gobierno refiere oficiosamente previsiones de fuentes que arrojan datos inferiores a los del INE. La ministra de Inclusión y Seguridad Social manifestó en 2024 en diversas ocasiones (incluso en comparecencia en el Senado) que, dando por buenos los estudios de organismos como la CE y la AIReF, necesitamos una inmigración neta anual de entre 200.000 y 250.000 personas al año hasta 2050.



PROPUESTA PENSIONES

Por otra parte, ni la Comisión Europea ni la AIReF han dicho que sus estimaciones permitan la sostenibilidad del sistema. Sus previsiones no se refieren a la migración necesaria para sostener el sistema, sino a la estimación del escenario más probable de flujos migratorios. De hecho, en ambas fuentes, esos flujos migratorios son compatibles con un gasto de pensiones y una deuda pública en valores inasumibles.

En todo caso, tampoco la proyección de INE 2024 evita un gran empeoramiento de la tasa de dependencia, lo que cuestiona la suficiencia de esa ya elevada exigencia de 650.000 entradas netas anuales entre 2023 y 2030. A este respecto, recordemos que el Banco de España, en abril de 2024, apeló a incrementar de hoy a 2053 en 24,6 millones la población extranjera en edad de trabajar para mantener la tasa de dependencia actual. Aun incluyendo a los hijos de quienes entran ahora, se alude a un ritmo de entradas netas anuales superior al de las 650.000. De manera informal, la AIReF ha hablado de flujos de un millón anuales.

Es reprochable, en definitiva, que no existan estudios oficiales ni planes adaptados a ello sobre el volumen de flujos migratorios necesarios. No es lo mismo hablar de 200.000 anuales que de un millón, porque requieren políticas distintas, que, para la segunda cifra, tendrían que ser disruptivas.

La ambigüedad sobre el volumen de inmigración necesaria se extiende a su cualificación. En el mismo PFEMP referido, remitido a la Comisión, el gobierno indicaba que “*se considera primordial actuar en el ámbito de la regulación del flujo migratorio*”, con el objetivo prioritario de “*atraer flujos de inmigrantes con mayores niveles de cualificación*”. Es un propósito acertado, pero ese mismo enfoque exigente y práctico no se traslada ni a cambios regulatorios ni a la propia ciudadanía, inmersa en un debate polarizado, ajeno a la realidad económica.

Las iniciativas adoptadas para atraer inmigración cualificada (autorización para profesionales de alta cualificación, visado para estudiantes extranjeros que acaban sus estudios en España) son muy limitadas. De hecho, aunque es positivo atraer personas de perfil alto, realmente necesitamos personas de cualquier perfil con capacidad laboral, y no se crean instrumentos para ello. La reforma del Reglamento de Extranjería puede tener sentido para una cierta coyuntura, pero, como norma a futuro, no atiende al propósito declarado a Bruselas de atraer inmigrantes con mayores niveles de cualificación. En lugar de hablar de objetivos humanitarios y de “atraer talento”, hablemos de atraer a una gran clase media.

En definitiva, la inmigración mejorará el problema del envejecimiento, pero siempre que se gestione de modo responsable, favoreciendo la inmigración que contribuye y desincentivando la que no lo hace. No ignoremos que la inmigración eleva cotizantes hoy, pero genera mayores derechos futuros. Puede suavizar la trayectoria demográfica y aliviar tensiones de caja en el corto plazo, pero no necesariamente neutraliza el problema del envejecimiento. Si su contribución neta es negativa, lo empeorará. Aunque un sistema de cuentas nocionales reduce ese riesgo, se requiere también una cierta política migratoria. El volumen de flujos migratorios necesario y el desafío de integración que implica nos imponen adoptar ese sentido práctico, aunque contradiga la narrativa de grupos políticos de distinto signo.



7.2.- Aspectos de política económica y fiscal general

Para sostener el sistema, necesitamos crecimiento. El PIB puede crecer por aumento de la población o de la productividad. Realmente, necesitamos ambas cosas. Un crecimiento de la población sin aumento de la productividad, como el que vemos en los últimos años, no garantiza la sostenibilidad del sistema. Si los nuevos activos son perceptores netos del sistema a largo plazo, e incluso en el corto plazo contribuyen menos que quienes hoy se jubilan, la sostenibilidad podría incluso empeorar. Aunque un sistema más contributivo reduce este riesgo, el peso de las prestaciones no contributivas puede ser muy relevante.

Conseguir una economía más productiva exige cambios importantes que exceden el alcance de esta propuesta en materias muy diversas, desde la inversión pública en educación, infraestructuras o apoyo a la I+D, hasta una política económica y regulatoria más favorable al emprendimiento, el crecimiento y la innovación. En particular, es fundamental mejorar la empleabilidad de dos colectivos críticos: el de las personas mayores de 55 años, cuya prolongación laboral debe favorecerse, y el de los más jóvenes. Ambos requerirán políticas formativas y figuras contractuales muy prácticas, más allá de la norma de pensiones.

Valoremos también el efecto que el propio sistema fiscal y de pensiones puede tener sobre la productividad. Algunas medidas orientadas a reducir el déficit del sistema pueden ser contraproducentes si perjudican en exceso la productividad. De hecho, las actuales elevadas cotizaciones sociales, convertidas en un impuesto al trabajo *de facto*, afectan a nuestra productividad. El déficit del sistema desaconseja reducciones generales de nuestras cotizaciones, pero sí cabe plantear reducciones selectivas y, en todo caso, descartar la tentación de más aumentos como mecanismo de reducción del déficit (ver apartado 8.1.).

El sistema fiscal en su conjunto debe adaptarse a un mundo global y a los objetivos de productividad e innovación con una reorientación de la carga fiscal, desde la fiscalidad del factor trabajo y las rentas empresariales hacia la fiscalidad del consumo, con pautas de progresividad. En similar sentido, una mayor coordinación o armonización internacional permitiría también una reasignación hacia la tributación del capital financiero o de ciertos servicios digitales, poco viable en iniciativas nacionales. Son procesos complejos y a largo plazo, pero necesarios, porque el escenario de envejecimiento y elevada deuda pública exige un nivel de recaudación que, si incidiera más en la fiscalidad del trabajo o de las rentas empresariales, dañaría la productividad y la innovación, provocando incluso deslocalización de rentas e inversiones.

Entre los aspectos relevantes para el crecimiento demográfico y económico, está también el problema de la vivienda. *España Mejor* ha formulado ya una propuesta sobre política de vivienda, subrayando la necesidad de que todos los agentes sociales y administraciones públicas cooperen para resolver este problema, especialmente la falta de oferta de vivienda asequible para jóvenes e inmigrantes.



PROPUESTA PENSIONES

Por último, ninguna reforma que afecte a prestaciones públicas será aceptada por la ciudadanía si no se acompaña de medidas contundentes de reducción del gasto público innecesario, con especial atención al de empresas públicas donde el control del gasto es más débil. Más allá del ahorro económico, es necesaria la ejemplaridad. Sería dramático que un proyecto de reforma del sistema de pensiones fracasara por rechazo de la ciudadanía y hubiera contribuido a ello la percepción de despilfarro en el gasto público.

8. OTROS PUNTOS RELEVANTES DEL SISTEMA DE PENSIONES

8.1.- Medidas en el lado de las cotizaciones

Como hemos indicado, no consideramos adecuado pretender equilibrar las cuentas con una subida de las cotizaciones, como se está haciendo. Está desaconsejado por diferentes organismos y expertos, incluyendo muy recientemente la OCDE. El recorrido de esa estrategia es muy limitado porque, para aportar un impacto relevante, necesitaría un volumen que afectaría a productividad, riesgos de deslocalización y pérdida de talento. Necesitamos incentivar la generación de bases de cotización, no desincentivarlas.

Aprobar modalidades de cotización no contributivas (que no generan derechos), auténticos impuestos al trabajo, como el Mecanismo de Equidad Intergeneracional o la cotización adicional de solidaridad, puede aliviar ligeramente el déficit, pero también agravar esos efectos contraproducentes con mayor impacto. En todo caso, subidas de impuestos, como son estas, es algo que debe valorarse en el contexto de una política fiscal adecuada, según lo indicado en el anterior apartado. Cabe plantear subidas de impuestos para asegurar las pensiones, pero no sin antes valorar cuáles son las pensiones que es factible y equitativo asegurar dada nuestra capacidad tributaria, y en ningún caso fiscalizando excesivamente el factor trabajo.

No obstante, consideramos que sí cabría revisar la distribución interna del conjunto de las cotizaciones sociales y valorar la actual discordancia cuantitativa entre la cotización de desempleo y la de contingencias comunes, donde se incluye como principal partida la jubilación.

Las cotizaciones para el seguro de desempleo ascienden a un 7,05% de las bases de cotización, muy por encima de la media de la UE, que es inferior al 4%. De hecho, la principal razón por la que las cotizaciones españolas a cargo del empresario están entre las más altas de Europa radica en la elevada cotización de desempleo, que no nutre las pensiones de jubilación sino el presupuesto del SEPE. La cotización para contingencias comunes es un múltiplo 4 respecto a la de desempleo, y la atribuible a jubilación poco más de múltiplo 3, lo que contrasta con que el gasto de pensiones contributivas de jubilación es un múltiplo 8 respecto a las prestaciones contributivas de desempleo. La proporción en las cotizaciones legales tiene su origen hace más de 30 años cuando la proporción entre desempleados y pensionistas era diferente a la actual. La consecuencia de ello es que las contingencias comunes arrojan un déficit anual del orden de 50.000 millones mientras la contingencia de desempleo no sufre dificultades presupuestarias.



PROPUESTA PENSIONES

De hecho, en torno a la mitad de las cotizaciones de desempleo se usa para financiar ayudas no contributivas ("subsidios") u otros programas del SEPE, cuando lo usual en Europa es que las cotizaciones financien sólo prestaciones contributivas, dejando a los impuestos financiar los subsidios. De igual modo que no se financian pensiones de jubilación no contributivas con cotizaciones empresariales, tampoco tiene sentido hacerlo con el desempleo²³. Reasignar a jubilación las cotizaciones de desempleo no necesarias para su prestación contributiva (reduciendo el porcentaje de cotización de desempleo e incrementando el de contingencias comunes en igual cuantía) absorbería casi 1/3 del déficit corriente del sistema de jubilación. En todo caso, es evidente que, cuando empeora la tasa de dependencia, los recursos deben reasignarse de la población activa desempleada a la pasiva. Alternativamente, reducir, sin reasignar, la cotización del 7% al 4%, cuando menos para los jóvenes cuya inserción laboral debe favorecerse, representaría un incentivo al empleo. Ambas cosas serían positivas para el sistema de pensiones²⁴.

8.2.- La previsión social voluntaria

El riesgo demográfico hace aún más aconsejable el ahorro privado a largo plazo, más allá del sistema público de pensiones. Ha sido siempre un objetivo político favorecer ese ahorro con instrumentos financieros adecuados y desgravaciones fiscales. Sin embargo, frente a la alta aceptación en otros países, este ahorro complementario (obligatorio o voluntario) tienen un peso mínimo en España, y las últimas reformas realizadas para favorecerlo no surten efectos.

De entrada, no es fácil combatir nuestra falta de cultura ahorradora a largo plazo, e incluso una cierta desconfianza hacia instrumentos de previsión social no públicos, una cultura con el efecto colateral negativo del uso de la vivienda como instrumento de ahorro. Por otra parte, los elevados costes de las cotizaciones empresariales, unido a la necesidad de destinar íntegramente las cotizaciones de activos a pagar las prestaciones de pasivos, desaconsejan crear nuevas cotizaciones obligatorias o reasignar un tramo de las públicas a instrumentos externos. Y añadamos que los salarios españoles ofrecen menos margen para el ahorro que los de otros países de referencia.

No cabe esperar, pues, que estos instrumentos resuelvan nuestro problema de sostenibilidad, y debemos evitar expectativas que desvíen el foco del sistema público, pero ello no obsta la conveniencia de reformas para potenciar este ahorro complementario. Necesitamos mejores incentivos y también instrumentos más atractivos al ahorrador, con una gestión más confiable.

Cabe diferenciar lo que se denomina segundo pilar de la previsión social (planes colectivos o de empleo) y tercer pilar (planes individuales suscritos con entidades financieras). A este respecto, la reforma introducida por la Ley 12/2022 buscó trasladar el peso del ahorro complementario, hasta entonces centrado en los planes individuales, hacia los planes de empleo.

²³ Las cotizaciones para desempleo ascendieron en 2024 a 29.480 M€ anuales, de los que 10.941 se destinaron a la prestación de desempleo contributiva y 4.270 a la cotización a nombre de sus beneficiarios. En julio de 2023, el ministro de Seguridad Social admitió la posibilidad de bajar la cotización de desempleo en la siguiente legislatura, dado que "7 puntos son muchos" (entrevista en Expansión).

²⁴ Esto supondría mayor financiación vía impuestos para otras partidas de gasto. Sin perjuicio de ello, pensemos que una relativa sobrefinanciación del sistema de desempleo puede inducir, en algunos casos, desincentivos al trabajo legal que perjudican la propia sostenibilidad del sistema, lo cual aconsejaría una revisión en este contexto de reforma.



PROPUESTA PENSIONES

Sin embargo, tras varios años desde su aprobación, vemos un estancamiento. De hecho, tras haber apostado por los nuevos instrumentos y haber penalizado los planes individuales con una gran reducción de sus incentivos fiscales para reforzar el efecto sustitución, el impacto producido ha sido contrario a lo pretendido, con una caída neta del ahorro previsional.

Los planes de empleo, promovidos por empresas o sectores, como instrumento más genuino y de mayor potencial, muestran escaso desarrollo, por las dificultades expuestas y por un tejido empresarial de PYMES poco propicio. Para su mejor desarrollo, proponemos reencauzar este segundo pilar con medidas como:

- Hacer más operativo, y atractivo para el ahorrador, el sistema de fondos de pensiones de empleo de promoción pública a los que pueden adscribirse estos planes sectoriales, mediante (a) cambios en la gobernanza, que aseguren una gestión fiduciaria directa y profesional, no “institucionalizada”, con mecanismos de rendición de cuentas (compatible con un marco de supervisión pública), y b) mayor diversificación de perfiles de inversión. En sistemas de ahorro a largo plazo, la gobernanza no es algo accesorio, sino determinante para generar escala y confianza de forma sostenida²⁵.
- Incluir en la normativa laboral mecanismos que faciliten la incorporación de nuevos colectivos, como (1) regular un sistema de adscripción automática (*autoenrolment*) para planes de empleo, similar al existente en otros países, de modo que la adhesión voluntaria del empleado al Plan funcione por defecto, debiendo ser él quien solicite su exclusión y (2) obligar a que un plan de empleo, en términos flexibles, sea cuando menos planteado en el contexto de cualquier negociación colectiva.
- Un conjunto de incentivos ambiciosos sobre los planes de empleo con aportaciones compartidas, especialmente en los primeros años, para romper la inercia negativa y generar los volúmenes necesarios para una gestión financiera adecuada, incluyendo mayores límites de exención fiscal en IRPF del beneficiario y cotizaciones, y mayor porcentaje de deducción en el Impuesto sobre Sociedades de la empresa.

En cuanto al tercer pilar, de planes individuales suscritos con entidades financieras, no debe despreciarse su potencial contrastado, por lo que debería incrementarse el límite hoy tan reducido de su desgravación, asimilándolo al de los planes de empleo (o fijarse límites plurianuales flexibles), sin perjuicio del rigor a mantener en la limitación de comisiones.

²⁵ El sistema aprobado de FPEPP abiertos incluye elementos adecuados como la involucración por concurso público de un reducido grupo de entidades financieras gestoras, con bajas comisiones y un abanico de tres fondos por perfiles de riesgo en cada una de ellas, aunque tendría sentido abrir perfiles de inversión a muy largo plazo, de mayor riesgo, para replicar estrategias de éxito de algunos fondos soberanos, o perfiles de gestión pasiva, aun sin ser exigibles a todos los gestores. Pero las dificultades no son tanto de diseño financiero, como institucional y de gobernanza. Los mecanismos de toma de decisiones y de representación del partícipe son clave, y el modelo actual no establece una relación clara de agencia entre quienes gobiernan el sistema y el partícipe. Cabría sustituir un modelo de representación institucional por otro más funcional, fundamentado en los incentivos. El retraso constatado en la puesta en funcionamiento de los órganos de supervisión y control es indicio de una gobernanza débil, con excesiva fragmentación de responsabilidades.



8.3.-Autónomos, otros regímenes especiales y brecha de género

En aras de la equidad intrageneracional, los fundamentos de la reforma propuesta deben ser aplicados a todos los beneficiarios de regímenes especiales con adaptaciones excepcionales muy justificadas.

La mayoría de estos regímenes aportan ventajas comparativas respecto al régimen general, que respondían a marcos normativos pasados y, de hecho, en buena parte tienen ya su extinción programada. Ello unido a que la reforma no puede afectar a los ya jubilados, limita la trascendencia de este asunto. En todo caso, mantener la globalidad de esas ventajas comparativas para los hoy activos, donde subsistan, no puede ser un objetivo. Entendemos que las posibilidades de una menor cotización o de un anticipo en la edad de jubilación pueden mantenerse para los activos a la aprobación de la norma, pero ello no debe implicar un trato de favor en la cuantía de la pensión, que debería establecerse por el sistema propuesto para todos los trabajadores (pensión mínima incluida), por sus tres grupos de edad, con muy contadas excepciones, que se justificaran en términos de equidad, para profesiones muy específicas. En todo caso el régimen transitorio propuesto aliviaría los impactos.

Mención especial merece el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, que, con carácter general, debería adaptarse a la reforma propuesta para los tres grupos de edad. El sistema de cuentas nocionales facilita una flexibilidad que puede resultar útil para la actividad del autónomo, más irregular que la del trabajador por cuenta ajena. Así, cabría implementar regímenes voluntarios de cómputo plurianual de la cotización, o de rangos no muy amplios entre mínima y máxima, sobre la base de que ello impactará en la cuenta individual, o incluso fórmulas de flexibilidad interanual. Asimismo, las cuentas nocionales ofrecen mayores incentivos al autónomo para cotizar, induciendo a un comportamiento más previsor, y facilita el tratamiento de situaciones complejas cada vez más frecuentes, como la pluriactividad, para la cual se agregarían las cotizaciones de ambos regímenes en una única cuenta nocional, o como la jubilación activa.

Por último, como debe ser en una reforma orientada a la sostenibilidad de nuestro Estado del bienestar, la brecha de género es una de las muy pocas excepciones que cabría hacer a la exigencia de cotizaciones efectivas para la cuenta virtual individual. Proponemos mantener el sistema actual de complemento por hijos del art. 60 LGSS, que se añadiría a la pensión calculada por el nuevo método, y también la consideración como cotizados de los períodos de excedencia o de reducción de jornada por hijos.

8.4.- Incapacidad Temporal y otras contingencias del sistema

Las prestaciones de incapacidad permanente y temporal no profesional, como las de viudedad u orfandad, se financian con las mismas cotizaciones para contingencias comunes con las que se nutren las pensiones de jubilación. Siendo así, aunque el objeto de esta propuesta se centra en la jubilación, es necesario valorar el efecto de estas otras contingencias en la sostenibilidad del sistema.



PROPUESTA PENSIONES

En este sentido, el extraordinario aumento de las prestaciones de incapacidad temporal en los últimos años está agravando significativamente el déficit del sistema de pensiones que, en puridad, no es un déficit de jubilación sino de ese conjunto de prestaciones, dado que no se desglosa legalmente. Las prestaciones de incapacidad temporal han ascendido a 16.456 millones de euros en 2024, lo que contrasta con un importe medio en los tres años prepandemia de menos de la mitad, 8.199 millones. Si el dato de 2024 se hubiera limitado a actualizar por IPC el dato prepandemia, el gasto hubiera sido menor en 6.700 millones, que hubieran reducido el déficit del sistema de la Seguridad Social. En definitiva, el comportamiento tan creciente, sin motivos que lo justifiquen, de la IT agrava el problema de las pensiones.

Entre las posibles causas de este aumento se han apuntado la falta de medios de gestión sanitaria, la mayor atención a problemas de salud mental, ineficiencias burocráticas o incluso los efectos de ciertos cambios en la normativa laboral. Su análisis excede el alcance de esta propuesta, pero todas esas posibles causas deben ser abordadas, y cabría plantear cambios normativos, como reducir los tiempos de revisión de la inspección médica según patologías, vincular las bajas por salud mental con el tratamiento asistencial oportuno según plazos, o regular las reincorporaciones progresivas y bajas parciales.

En todo caso, debemos entender que la sociedad española difícilmente admitirá ajuste alguno en las pensiones de jubilación, aunque se inspire en un principio de equidad, si se sigue tolerando un cierto abuso, que es conocido, en otras prestaciones públicas.

En cuanto al resto de contingencias, y en particular la viudedad, deberían tratarse según los mismos principios; esto es, mantener la figura de pensiones mínimas atendiendo a las circunstancias del perceptor, y determinar pensiones superiores en función más precisa de lo cotizado. Dada la complejidad de la casuística, no siendo un aspecto tan crítico para la sostenibilidad, y considerando que el sistema actual de jubilación aún se mantendría durante un largo régimen transitorio, cabría abordar esa reforma más adelante.

8.5.- Control contable del pasivo financiero actuarial

Una cosa es que la normativa presupuestaria no obligue a reconocer la “deuda de las pensiones” dentro de la deuda pública (lo que sí es obligado, por cierto, para empresas con compromisos de pensiones) y otra bien distinta que esa deuda no se evalúe de modo oficial y público.

España no publica un balance actuarial integral del sistema de pensiones. Aunque existen proyecciones de gastos e ingresos, no existe un documento oficial, sistemático y público que cuantifique el pasivo actuarial total, los activos del sistema, y el patrimonio neto actuarial. Ello limita la capacidad de evaluación del sistema y dificulta la toma de decisiones informada.

Países como Suecia, Canadá, Japón, Reino Unido, Finlandia o Nueva Zelanda publican periódicamente balances actuariales completos. La mayoría lo hace a través de organismos o comisiones actuariales



PROPUESTA PENSIONES

independientes o instituciones fiscales autónomas. La evidencia internacional demuestra que la transparencia actuarial reduce la incertidumbre, genera credibilidad y facilita los acuerdos de largo plazo.

Proponemos que se formule por un comité independiente un Balance Actuarial Anual del Sistema de Pensiones de España, con mandato legal y metodología estable. Para su gobernanza, el impulso legal correspondería al Ministerio de Hacienda (con la intervención subsidiaria del Ministerio de Seguridad Social), y la ejecución técnica a la AIReF (a quien se adscribiría el comité), procediendo la rendición de cuentas al Parlamento.

El contenido mínimo del balance incluiría el pasivo actuarial desagregado por cohortes anuales, la proyección de ingresos y gastos futuros, los supuestos demográficos y macroeconómicos, y la evolución del déficit/superávit actuarial. Asimismo, se podría incluir una comparativa internacional y análisis de escenarios alternativos.

Con esta medida, España se situaría en línea con las mejores prácticas europeas, algo exigible al país que precisamente encara el mayor gasto de pensiones. En este sentido, el *Pension Adequacy Report 2024* ha instado a los Estados miembros a reforzar la transparencia, publicar evaluaciones actuariales periódicas y garantizar la responsabilidad intergeneracional.

En definitiva, la cuantificación de la “deuda de las pensiones” es un elemento clave para una gestión responsable del problema económico del envejecimiento demográfico al permitir que cualquier iniciativa de cambio normativo, o movimientos relevantes de flujos migratorios, sean testados en sus efectos prácticos a largo plazo, disuadiendo medidas o valoraciones políticas inadecuadas.

A este respecto, aunque consideramos que la presente propuesta de reforma del sistema de pensiones permitiría una equitativa reducción del pasivo actuarial, sería aconsejable la rápida creación e inicio de trabajos de este grupo o comité de evaluación, para poder participar en los detalles de la reforma.