

Las reformas del Plan de Recuperación: ¿Vamos bien?

Angel de la Fuente (FEDEA y CSIC)

Abril de 2022

Introducción

- El Plan de Recuperación financiado con fondos europeos es una magnífica oportunidad para sentar las bases de una economía más productiva y sostenible.
- El Plan tiene dos componentes: inversiones y reformas. Me centraré en el segundo, que a largo plazo es al menos tan importante como el primero.
- El Gobierno ha negociado con la Comisión Europea un amplio paquete de reformas e incluso un calendario. Algunas de las reformas más importantes ya se han completado o están en proceso.
- Repasaré las principales reformas y las dudas que plantean, con especial atención a las pensiones. Algunas están razonablemente bien encaminadas. Otras incluyen elementos muy preocupantes.

Reforma laboral

- *Objetivos:* reducir la temporalidad, evitar abusos en la subcontratación, “modernizar” la negociación colectiva e introducir regulación estable para los ERTE.
- *Medidas:*
 - Restricciones al uso de la contratación temporal + sanciones por incumplimiento, pero manteniendo márgenes por necesidades de producción imprevistas o estacionales, provisiones específicas para la construcción (generalizables?), penalizaciones por contratos muy cortos.
 - Se regula el convenio sectorial aplicable en subcontratas, que será el de la actividad.
 - Se recupera la ultraactividad indefinida de los convenios y la prevalencia del convenio de sector sobre el de empresa, pero sólo en materia salarial
 - No se modifica la normativa sobre despidos y sus costes, o sobre las modificaciones unilaterales en condiciones de trabajo.
 - Regulación estable de ERTEs por fuerza mayor y para crisis sectoriales o macroeconómicas. Se aumenta la flexibilidad para afectar y desafectar trabajadores.
- *Valoración: positiva, pero con reservas*
 - Reforma “suave”, preserva elementos de flexibilidad, y pactada entre los agentes sociales. Si a ellos les sirve, en principio será buena.
 - Habrá que ver los efectos: la temporalidad bajará necesariamente, pero ¿aumentará la duración media de las relaciones laborales?
 - Si la idea era reequilibrar la negociación, la ultraactividad indefinida no parece lo mejor, y no se entiende por qué no se cambia la regulación de las modificaciones sustanciales, al menos para asegurar proporcionalidad. ¿Más preocupados por los negociadores (sindicatos y patronales) que por los trabajadores y empresas?

Pensiones

- *Objetivos:* ” i) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema a corto, medio y largo plazo; ii) mantener el poder adquisitivo de las pensiones; iii) preservar la adecuación de las pensiones; iv) proteger a los pensionistas frente a la pobreza; y v) garantizar la equidad intergeneracional...”

- *Medidas:*

- Derogación del índice de revalorización de las pensiones y vuelta a la indexación al IPC
- Aumento sustancial de las transferencias del Estado a la Seguridad Social para la financiación de gastos supuestamente impropios de esta última, que en general no son tales.
- Incentivos para el alargamiento de las vidas laborales.
- Supresión del factor de sostenibilidad, que hubiera ligado la pensión inicial a la esperanza de vida
- Introducción del “mecanismo de equidad intergeneracional” (MEI): subida transitoria de las cotizaciones para alimentar un fondo de reserva que ayudará a financiar el gasto en pensiones a partir de 2032 bajo ciertas condiciones (no muy lógicas). Vaga promesa de hacer más cosas si esto no fuera suficiente.

- *Valoración: muy negativa*

- Serios riesgos para la sostenibilidad del sistema, que es requisito previo para su suficiencia: el gasto aumentará mucho por la supresión de los mecanismos automáticos de control de la reforma anterior y no hay medidas compensatorias suficientes.

Básicamente, se traslada el agujero de las cuentas del Estado a las de la Seguridad Social, pero esto tenderá a aumentarlo si se da la impresión de que el sistema de pensiones no tiene problemas financieros.

El MEI es insuficiente para resolver los problemas de sostenibilidad, incluso para sustituir al FS

Mala estrategia negociadora: si se pretende introducir medidas compensatorias, habría que haberlo hecho en la primera fase, a cambio de dismantlar el IRP y el FS; nos hemos quedado sin cromos que cambiar.

- Reforma va en contra de la equidad intergeneracional: aumenta la carga fiscal sobre los jóvenes.

Planes de pensiones

- *Objetivos:* impulsar los planes de pensiones de empleo, ampliando su cobertura a colectivos ahora no cubiertos y reduciendo sus costes, reducir el impacto regresivo de las bonificaciones fiscales ligadas a planes de pensiones
- *Medidas:*
 - Creación de fondos de empleo de promoción pública y planes simplificados integrados en ellos.
 - Estos fondos y planes serán supervisados por dos comisiones dominadas por el Gobierno y entre los criterios que han de guiar sus inversiones se encuentra, además del riesgo y la rentabilidad, su impacto social y medioambiental.
 - Se reducen sustancialmente los incentivos fiscales a los planes de pensiones individuales para concentrarlos en los planes de empleo. La aportación máxima con derecho a reducción será de 1.500 euros anuales en el primer caso y puede llegar a 10.000 euros en el segundo.
- *Valoración: muy negativa*
 - Asimetría de trato entre planes personales y de empleo plantea problemas de equidad y no resuelve los existentes (¿las aportaciones elevadas a planes de empleo no provienen de trabajadores con rentas altas?)
 - Peligro de dejar sin cobertura efectiva a amplios grupos, al menos durante varios años (no todas las empresas tienen planes, ¿qué pasa con los autónomos y con los que no tienen un trabajo remunerado?)
 - Es verdad que si los planes de empresa son grandes puede haber economías de escala que se traduzcan en comisiones más bajas, pero podría haber otras formas de estimular la competencia entre las gestoras. Por otra parte, el confuso mandato inversor puede resultar en rentabilidades más bajas
 - Riesgo de intervencionismo público en la asignación de una parte potencialmente importante de los flujos de ahorro.

Vivienda

- *Objetivos:* dar contenido al “derecho a la vivienda” y establecer una regulación homogénea de los aspectos e instrumentos esenciales de las políticas públicas de vivienda
- *Medidas:*
 - Se regulan algunos instrumentos básicos de las de vivienda, incluyendo el régimen básico de los parques públicos de vivienda, la vivienda protegida y la vivienda incentivada
 - Se faculta (pero no se obliga) a las administraciones territoriales competentes para declarar “zonas de mercado residencial tensionado” aquellas áreas en las que exista un riesgo de insuficiencia de oferta de vivienda asequible para la población como resultado de la existencia de niveles elevados de precios en relación con los ingresos medios en la zona.
 - Se introducen controles de rentas para los nuevos contratos de arrendamiento firmados en zonas declaradas tensionadas, con límites distintos dependiendo de si el arrendador es o no un “gran tenedor”
 - Se modifican los incentivos fiscales a los arrendamientos de vivienda, reduciendo la reducción general y aumentándola, bajo ciertos supuestos, en las zonas tensionadas.
 - Se permite a los ayuntamientos establecer recargos sobre el IBI de viviendas desocupadas.
 - Se introducen vagas disposiciones sobre los deberes asociados a la propiedad de vivienda con el fin de garantizar la “función social de la propiedad.”
- *Valoración: muy negativa*
 - El control de alquileres y la inseguridad jurídica que se genera en torno a la propiedad de vivienda tenderán a agravar los problemas de oferta que el Gobierno previsiblemente busca aliviar, desincentivando la inversión en el sector, y especialmente la de empresas y otros potenciales alquiladores profesionales que podrían contribuir a ampliar la oferta y gestionarla de una manera profesional.

Reforma Concursal

- *Objetivos:* Trasposición de la directiva europea sobre el tema para mejorar el funcionamiento de los procedimientos de insolvencia, facilitando la reestructuración de empresas viables y la liquidación rápida y ordenada de las que no lo son, así como los mecanismos de segunda oportunidad.

- *Medidas:*

- Se introducen los *planes de reestructuración* buscando facilitar las negociaciones para mantener la actividad de empresas viables y minimizar las posibles pérdidas de valor. Se apuesta por reducir la intervención judicial y potenciar el papel de las partes en los procesos preconcursales, con el fin de mejorar su agilidad y eficiencia. Este instrumento permite una intervención más temprana, amplía los tipos de créditos que pueden afectarse y puede recoger medidas que afecten tanto al activo como al pasivo, incluyendo la venta de partes o incluso de la totalidad de la empresa. Se introducen mecanismos de arrastre entre clases que permiten imponer el plan a los acreedores “disidentes” bajo ciertas condiciones.

- Se introduce un procedimiento especial para microempresas, más sencillo y ágil, de carácter enteramente telemático, que sustituye tanto al concurso como al precurso. El apoyo de abogados y procuradores o administradores concursales pasa a ser opcional.

- Modificación del procedimiento de segunda oportunidad. Se amplía la relación de deudas exonerables y se introduce la posibilidad de exoneración sin liquidación previa del patrimonio del deudor.

- *Valoración:* positiva,

pero hay algunas apuestas arriesgadas, especialmente el procedimiento especial para microempresas por su tramitación exclusivamente telemática.

Ley de startups

- *Objetivos:* Fomentar la creación de empresas innovadoras de base tecnológica
- *Medidas:*
 - Se establecen incentivos para empresas emergentes de carácter innovador. Entre ellos se incluyen un tipo reducido del Impuesto de Sociedades, mayores exenciones por inversión, un mejor tratamiento de las *stock options* para empleados y un régimen ventajoso de tributación para el personal de estas empresas que se traslade a España para trabajar.
 - Se introduce un procedimiento *ad hoc* de certificación del carácter innovador por parte de la Empresa Nacional de Innovación, ENISA, una empresa pública que hasta el momento se dedicaba a la financiación de “proyectos de emprendimiento innovador.”
- *Valoración:* negativa
 - El trato de favor que la norma extiende a ciertas empresas emergentes sólo estaría justificado si existiese evidencia clara de que éstas generan efectos externos positivos y significativos, cuestión a la que apenas se hace referencia en el proyecto de ley.
 - Un aspecto especialmente problemático del texto es que éste no acierta a definir de manera precisa las empresas merecedoras de tales ventajas, optando por establecer un proceso de homologación *ad hoc* encomendado a una entidad de muy dudosa competencia para certificar qué empresas merecen o no un trato especial.

Movilidad sostenible

- *Objetivos:* reconocer la movilidad como un derecho de la ciudadanía, reducir el impacto ambiental del transporte, mejorar la planificación y evaluación de las infraestructuras y políticas de transporte, mejorar la gobernanza del sistema de transportes e implantar un sistema previsible de financiación previsible del transporte urbano

- *Medidas:*

- Se promoverá la movilidad activa (a pie y en bicicleta) y el transporte público colectivo, se potenciarán las zonas de bajas emisiones, y se permitirá el establecimiento de una tasa por circular por las mismas. Se exigirá que los prestadores de servicios de transporte cuantifiquen sus emisiones de gases de efecto invernadero. Se establece la obligación de que las empresas de más de 500 trabajadores dispongan de planes de movilidad sostenible al trabajo.

- Se refuerzan los procedimientos y mecanismos de evaluación ex ante y ex post

- Se revisarán los mecanismos de financiación de las infraestructuras de transporte y su mantenimiento, con vistas a internalizar los costes externos del transporte para reducir las emisiones. Se elaborará un estudio sobre las posibles formas de financiar el mantenimiento de la red de carreteras, preferentemente a través de un sistema de pago por uso.

- Se regula la contribución del Estado a la financiación del transporte urbano colectivo.

- Se promueve la creación de “un espacio común de datos” relativos a la movilidad.

- Se reordenan los órganos de gobernanza del sistema de transportes

- *Valoración:*

- Norma bienintencionada pero poco operativa, excepto en relación con la financiación del transporte colectivo urbano.

- El grueso de la evaluación queda en mano de las administraciones o entes promotores, lo que reduce su efectividad.

- No se modifica la estructura del ministerio basada en direcciones unimodales, lo que dificultará la planificación y evaluación

- No se concretan los mecanismos para el pago por uso y la internalización de costes externos, se deja a un futuro estudio.

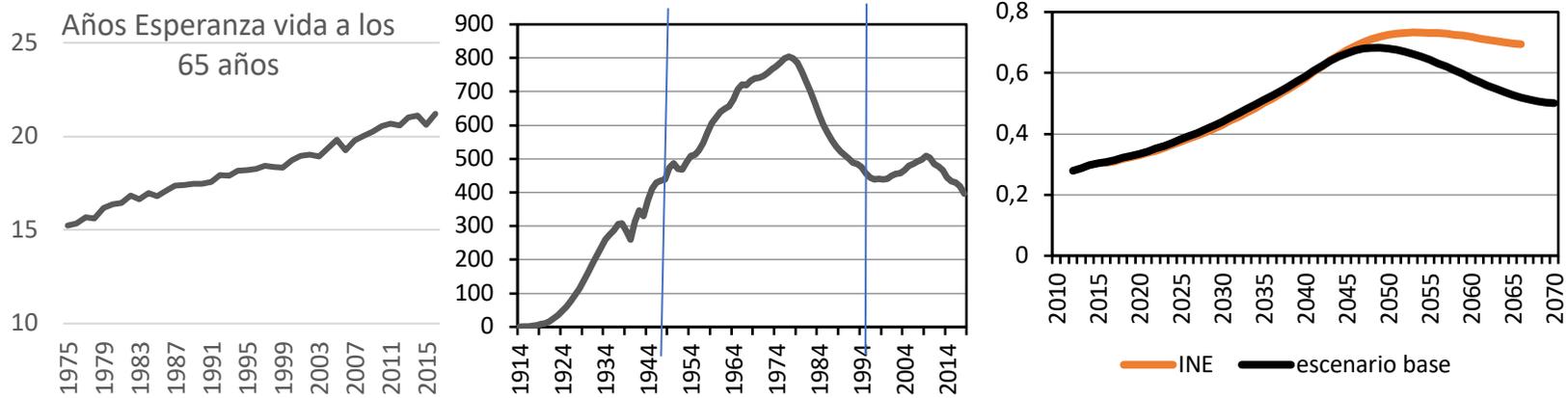
El futuro de las pensiones

- Diagnóstico oficial optimista: No hay un problema de sostenibilidad. Si se hacen bien las cuentas, el sistema no tiene déficit + tenemos margen para incrementar el gasto porque estamos mejor que otros países de nuestro entorno.
- Principales propuestas
 - Indexación total de todas las pensiones al IPC
 - Aumento de las transferencias del Estado para cubrir “gastos impropios”
 - Incentivos para prolongar las vidas laborales
 - Desaparece el factor de sostenibilidad, sustituido por el MEI
 - Queda en el aire, para una segunda fase, la posibilidad de alargar el período de cómputo de la pensión (más bien no) y de destopar las cotizaciones.
- ¿Es realista el diagnóstico y podemos permitirnos eliminar los mecanismos de control de gasto que se introdujeron en la anterior reforma (de 2013) sin introducir medidas compensatorias? Probablemente no. *Necesitaríamos una política más cauta, que ponga más énfasis en la contención del gasto para garantizar la sostenibilidad y evitar sobrecargar a los jóvenes.*

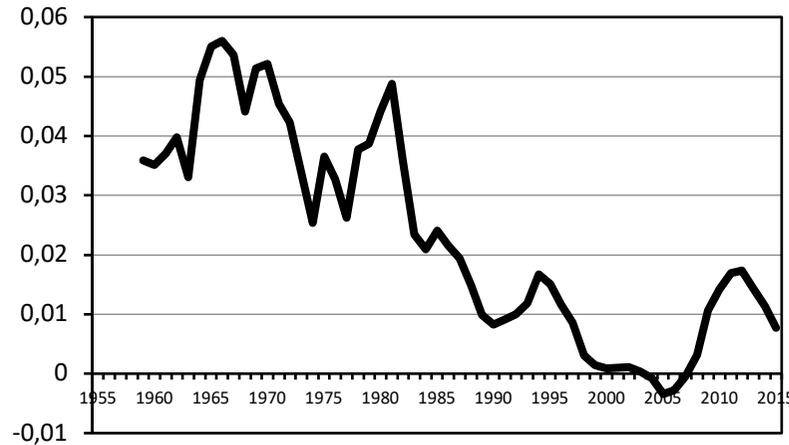
¿Por qué nos preocupa la sostenibilidad de las pensiones?

- La relación entre los ingresos y los gastos de un sistema contributivo de reparto depende crucialmente de dos factores:
 - La *tasa de dependencia*, esto es, la relación entre el número de cotizantes (trabajadores ocupados) y el número de jubilados. Cuantos más seamos para pagar cada pensión, más fácil será sostenerlas.
 - La *evolución de la productividad* y por tanto de los salarios. Los ingresos del sistema dependen de los salarios de hoy y sus gastos del promedio de los salarios sobre varias décadas. Cuanto más rápido esté creciendo la productividad, mejor será la relación entre ingresos y gastos.
- Ambos son difíciles de controlar, han ido a peor en las últimas décadas y no pintan bien de cara a las próximas, al menos hasta 2050.
- Durante las próximas décadas atravesaremos una *situación demográfica complicada*. Se jubilan cohortes muy grandes (el *baby boom*), con una esperanza de vida creciente, lo que incrementará mucho el gasto en pensiones. Su financiación tenderá a recaer sobre la fracción cada vez más pequeña de la población que estará en edad de trabajar.

- Reto demográfico: Longevidad creciente y jubilación babyboomers, apuntan a fuerte aumento de la tasa de dependencia hasta 2050

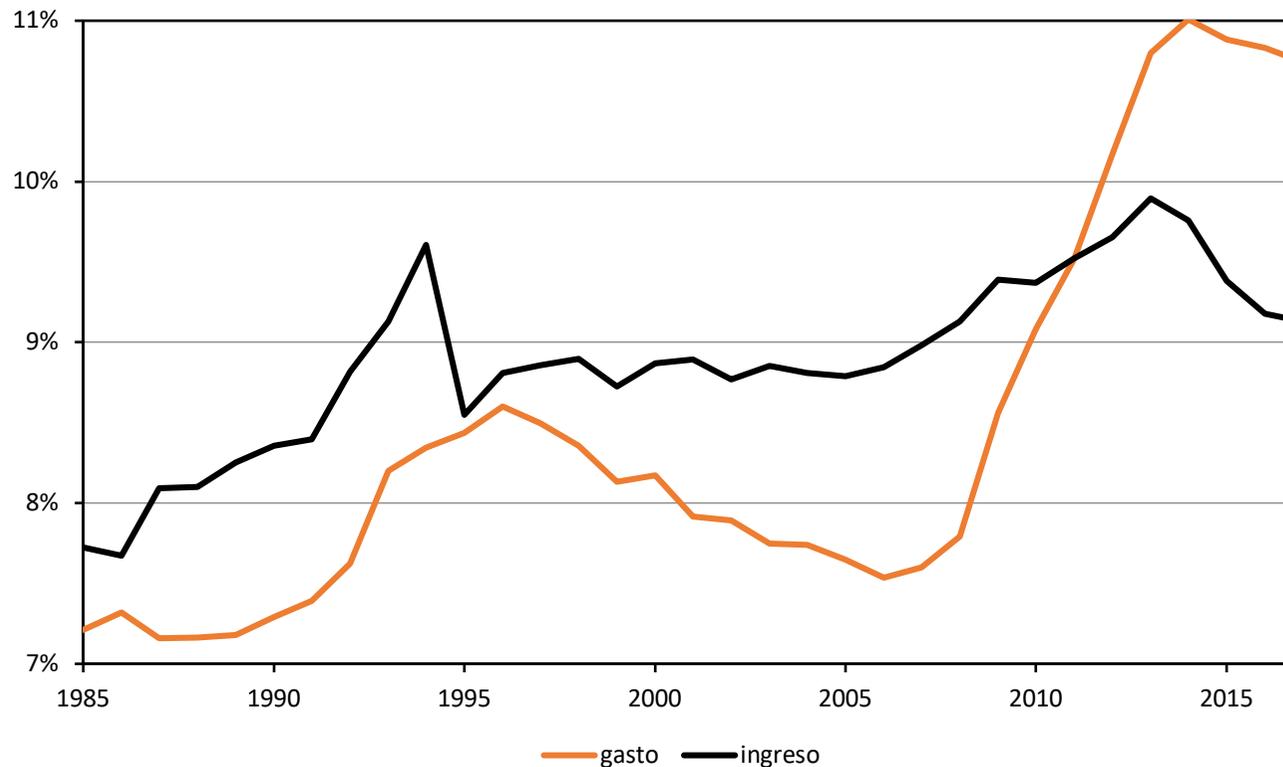


- Reto económico: Ralentización del crecimiento de la productividad,



¿Dónde estamos?

Gráfico 1: Gasto e ingreso del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social como % del PIB agregado



El sistema ha entrado en números rojos en años recientes y presenta un déficit de más de 1,5 puntos de PIB.

- ¿Es real ese déficit o es que la Seguridad Social está pagando muchas cosas que no le tocan (los llamados gastos impropios)?

Cuadro 1: Gastos supuestamente impropios de la Seguridad Social estimaciones para 2023, millones de euros

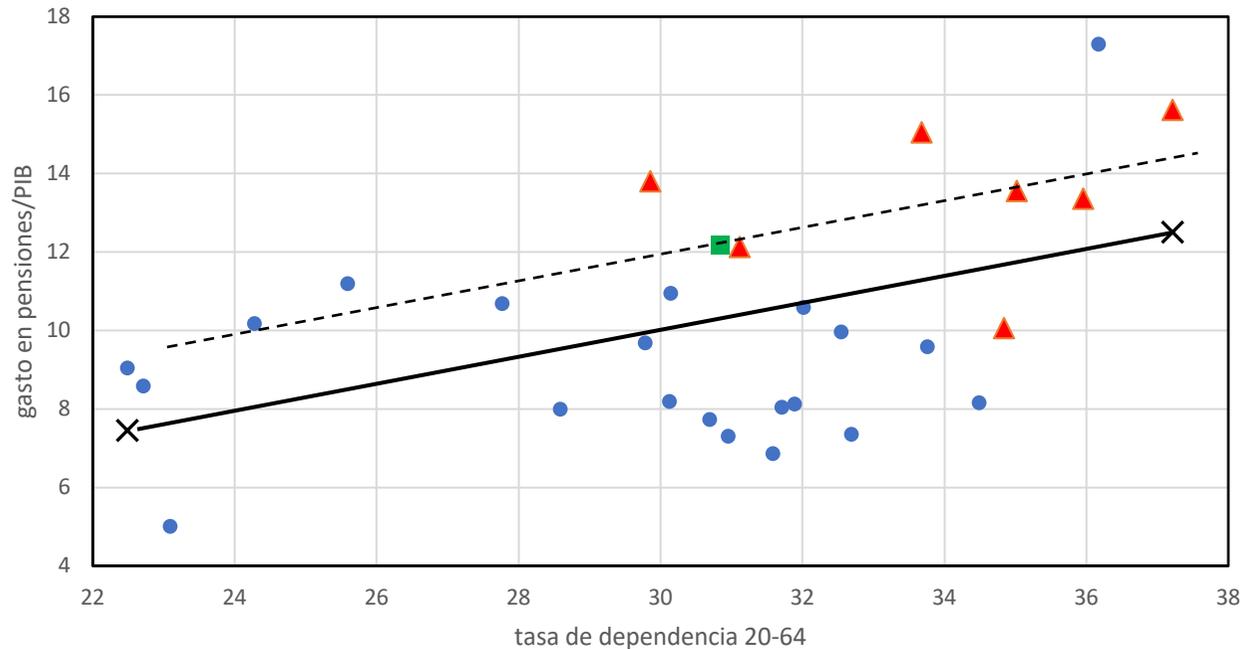
Tarifas planas y otras reducciones cotizaciones Seg. Social	1,818
Coste de rellenar las lagunas para cálculo pensión	788
Subvenciones implícitas a regímenes especiales	1,014
Complemento de maternidad a pensiones	1,082
Prestación contributiva por nacimiento y cuidado de hijos	2,953
Costes de funcionamiento	3,911
Políticas no contributivas de empleo financiadas con cuotas paro	11,305
<i>total</i>	<i>22,871</i>

- Fuente: MISSM, 2020 p. 16

Como máximo, podrían ser impropios en torno a un 25% de estos gastos. Por tanto, sí que hay un problema real: los ingresos actuales del sistema de pensiones, incluyendo las transferencias del Estado para complementos a mínimos y prestaciones no contributivas, no alcanzan para pagar las prestaciones. Y eso irá a peor hasta 2050.

- ¿Estamos mejor que nuestros socios europeos? No parece.

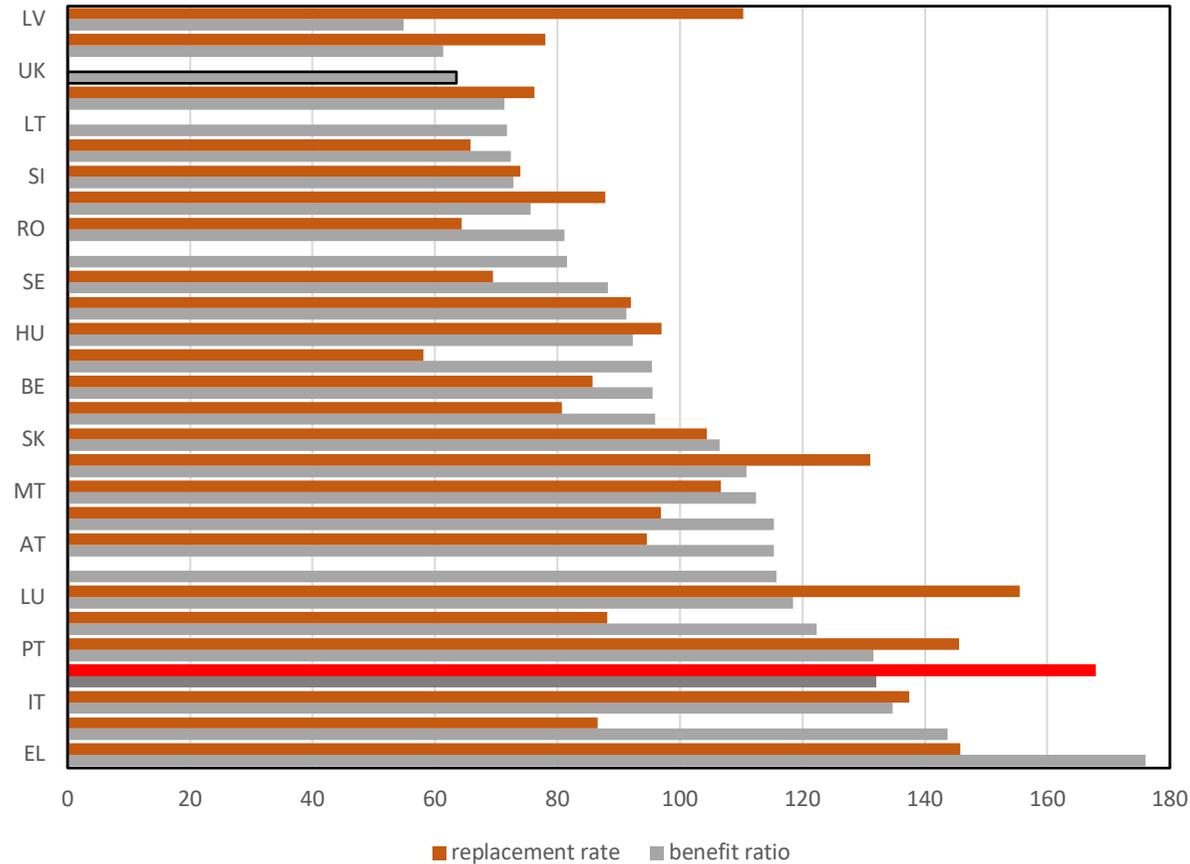
Gráfico 2: Gasto en pensiones/PIB vs. tasa de dependencia, porcentajes



- Nota: España es el cuadrado verde. Los triángulos rojos corresponden a los países que se utilizan como referencia en Escrivá (2000). De izquierda a derecha estos son: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Portugal, Finlandia e Italia.

El Ministerio nos compara con los triángulos rojos en términos de gasto y concluye que gastamos poco. Pero también estamos entre los más jóvenes. Gastamos dos puntos más de lo que nos toca por edad. Según vayamos envejeciendo, nos desplazaríamos a lo largo de la línea de puntos y eso nos sitúa en la parte alta de ese grupo por gasto. Si incorporamos al resto de la UE, nuestra posición relativa empeora.

Gráfico 4: Indicadores de generosidad de las pensiones en la UE, media muestral = 100



- Pero sí que pagamos pensiones elevadas en relación con ellos: tasas de reposición (primera pensión/último salario) y de prestación (pensión media/salario medio) de las más elevadas

Conclusión

- La derogación de la reforma de 2013 sin medidas compensatorias más decididas comportará un incremento muy significativo del gasto en pensiones y de la presión que este ejercerá sobre unas cuentas públicas que no parten de una situación muy saneada y tendrán que afrontar otros retos importantes durante las próximas décadas.
- Podemos imaginar circunstancias en las que el problema desaparecería (vía “milagros” migratorios o de productividad), pero bajo previsiones razonables no existe ninguna forma indolora de financiar este aumento del gasto:
 - si intentamos hacerlo con deuda, ésta aumentará rápidamente hasta niveles insostenibles y hay peligro de un ajuste traumático
 - si lo hacemos con subidas de cotizaciones y/o impuestos, el incremento de la presión fiscal sobre ciertas cohortes de activos será muy grande e injusto.

- Por lo tanto, son necesarias medidas de contención del gasto distribuidas entre los pensionistas actuales y futuros, así como incrementos de ingresos provenientes no sólo de los trabajadores activos sino de toda la sociedad. Esto no está en la reforma que ya se ha iniciado.
- Es necesaria una discusión rigurosa y realista de las opciones disponibles y de hacia donde queremos ir --- especialmente en la situación actual, de gran incertidumbre y fuerte repunte inflacionista.

Como mínimo, la evolución de las pensiones (y los salarios públicos) deberían ser parte de un muy necesario pacto de rentas.