

LA PROYECTADA REFORMA DE LOS TOPES MÁXIMOS DE LAS BASES DE COTIZACIÓN Y PENSIONES

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

NET21 NÚMERO 12, DICIEMBRE 2022

1. INTRODUCCIÓN

Como segundo bloque de reformas de las medidas previstas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020, y para dar cumplimiento al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, de 16 de junio de 2021, el 28 de noviembre de 2022 el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha presentado a los agentes sociales una propuesta de reformas, que tiene un escaso margen temporal para la negociación, ya que el plazo de aprobación de las mismas se situó por el Plan de Recuperación “antes de la finalización de 2022”.

Comprende dos líneas de actuación, que tienen en común el reforzamiento de la equidad y contributividad del Sistema (en última instancia, sostenibilidad), previstas dentro del Componente 30 (dedicado –como es sabido- a la “Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”), bajo las rúbricas:

- a) “Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación” (C30.R2-C).
- b) “Adecuación de la base máxima de cotización del sistema” (C30.R6).

En este trabajo nos centramos en la segunda, remitiéndonos para la primera a otro estudio.

Es una reforma novedosa en este aspecto, con una acertada diferencia en los tiempos de efectividad de ambos porcentajes adicionales, que hay que valorar positivamente por ser una solución imaginativa que permite eludir incrementos extraordinarios por pensiones máximas a buena parte de la generación del *baby boom*.

El texto entregado se compone de un solo artículo (Artículo primero, *Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre*) (que debería numerarse como Artículo Único, es de entender que no lo hace por ser un borrador abierto a la negociación) y una disposición final "primera" (y única en el borrador) relativa a la *Entrada en vigor* (conforme a la cual la reforma del tope máximo de la base de cotización entrará en vigor en 2025; y la nueva base reguladora entrará en vigor en 2027).

El Artículo primero se compone de diez ordinales que modifican seis preceptos de la LGSS, y se añaden cuatro nuevas disposiciones transitorias al mismo texto refundido. Sistemáticamente, los que modifican la actualización de los topes máximos de las bases de cotización y de la pensión máxima son:

- Artículo 1.1: modifica el artículo 19.3 LGSS (pasando el actual 19.3 a ser el 19.4)(tope máximo base de cotización)
- Artículo 1.2: modifica el artículo 58.2 y 4 LGSS (pensión máxima)
- Artículo 1.7: introduce una nueva disposición transitoria (tope máximo base de cotización)
- Artículo 1.8: introduce una nueva disposición transitoria (pensión máxima)

2. INCREMENTO DE LOS MÁXIMOS DE LAS BASES DE COTIZACIÓN Y DE LAS PENSIONES

El Proyecto presentado el 28 de noviembre se ajusta perfectamente a las Recomendaciones 15 del Pacto de Toledo, el principio 15 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, así como el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España.

Resumidamente, podemos decir que liga el incremento tanto del tope máximo de las bases de cotización como de las pensiones máximas al porcentaje en el que se actualicen las pensiones, por lo que pasarían a ser proporcionales los incrementos básicos de ambos elementos de la relación jurídica de Seguridad Social, mejorando la contributividad. Ahora bien, a continuación añade unos incrementos adicionales que en una primera fase son diferentes en uno y otro caso (siendo superiores en cuanto a los topes máximos de las bases de cotización), pero que en una segunda fase (a partir

de 2050) se irán equiparando, consiguiendo de este modo diferir en el tiempo el incremento en la subida de las pensiones máximas, pero no en las cotizaciones, de forma que una vez jubilado el grueso de la generación del *baby boom*, será cuando se apliquen estos porcentajes adicionales a las pensiones máximas. Una fórmula imaginativa, que da como resultado un sistema más equitativo, evitando que dejen de perderse ingresos vía cuotas (que en algunos casos se derivaban al aseguramiento privado), sumando ingresos en los próximos 25 años, y sin que la elevación de las bases máximas puede argumentarse que es confiscatorio por no acompañarse de un incremento de las pensiones máximas.

Las reglas nuevas, en efecto, distinguen dos incrementos. Uno derivado de la actualización de las pensiones (que podemos denominar incremento básico); y otro adicional, que se aplicará a partir de 2025, y hasta 2050 en el caso de las bases de cotización, y más allá de esa fecha en la pensión máxima.

2.1. Incremento básico

El tope máximo de las bases de cotización se incrementará conforme se revaloricen las pensiones, y ello a partir de 2025 (según prevé la disposición final primera del texto presentado). En efecto, manteniendo incólume el artículo 19.2 LGSS (que establece que el tope máximo de las bases de cotización se fijará anualmente en la correspondiente Ley de PGE), el artículo 1.1 de la proyectada reforma añade un nuevo número 3 (pasando el actual 3 a ser el 4), en el que se precisa que:

“El tope máximo establecido para las bases de cotización de la Seguridad Social de cada uno de sus regímenes se actualizará anualmente según lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en un porcentaje igual al que se establezca para la revalorización de las pensiones contributivas de acuerdo con el artículo 58.2.”

Por su parte, las pensiones máximas también lo deben hacer conforme a ese parámetro. Ya el actual artículo 58.2 LGSS indica que las pensiones, incluyendo las mínimas, lo harán en ese porcentaje, añadiendo el artículo 1.2 del texto presentado una aclaración respecto de la pensión máxima, y es que al igual que las mínimas y demás pensiones, lo harán conforme al IPC en los términos aprobados por la Ley 21/2021. Así, se precisa que tal revalorización afecta a todas las pensiones, incluido *tanto* el importe de la pensión mínima *como el importe de la pensión máxima* (en cursiva lo añadido). Esta regla entraría en vigor en 2023 (realmente no cambia, ya se el límite máximo se

incrementaba en los mismos términos que la actualización, pero ya será un incremento que queda al margen de la decisión gubernativa anual).

Por tanto, la Ley de PGE anual tendrá que fijar el importe del tope máximo de las bases y del límite de la pensión máxima en función de lo que se revaloricen las pensiones. Se "acompanan" ambos incrementos "básicos" de los importes máximos en relación al IPC.

Por otro lado, el artículo 1.2 modifica el artículo 58.4 LGSS, suprimiendo la regla prevista para el tope de la revalorización en caso de pensiones concurrentes (habrá que estar a lo previsto anualmente en el Real Decreto de revalorización de pensiones), añadiendo un límite adicional al importe máximo calculado conforme a la regla general, y es que la revalorización no podrá determinar para las pensiones, una vez revalorizadas, un valor íntegro anual superior al resultado de aplicar al importe *de la pensión vigente en el ejercicio anterior el incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los doce meses previos al mes de diciembre del ejercicio anterior* (en cursiva el apartado novedoso).

2.2. Incremento adicional

Junto a ese punto de partida simétrico ("incremento básico"), se añade un porcentaje de "incremento adicional", que acabará siendo también simétrico, pero en un futuro, ya que hasta 2050 (y algo más), van a ir desfasados entre sí. Así:

- Al tope máximo de las bases de cotización, desde 2025 hasta 2050, a ese incremento hay que añadir anualmente 1,154 puntos, regla que es independiente de la revalorización de las pensiones, de modo que se aplica incluso cuando el IPC fuese negativo. Por tanto, las Leyes de Presupuestos que se aprobaran de 2025 a 2050 (debería aclararse que el 2050 es incluido), recogerían ese porcentaje adicional que en total determinará un incremento del 30 % en la base máxima de cotización (1,154 por 26 años) (art. 1.7 del borrador presentado, que introduce una nueva disposición transitoria).
- A la pensión máxima, por su parte, se le añadirá un incremento adicional de 0,115 puntos porcentuales, de 2025 a 2050 (con independencia también de que el IPC fuese negativo). Si lo multiplicamos por 26 años, resultaría un incremento adicional de solo

el 3 %, frente al 30 % del incremento de cuotas) (art. 1.8 del borrador presentado, que introduce una nueva disposición transitoria).

En consecuencia, anualmente habrá una diferencia de 1,039 % en el incremento de las bases máximas de cotización que no se refleja en la pensión máxima. Ahora bien, a partir del año 2050, la norma prevé que (en el marco del diálogo social), se aplique cada año un incremento adicional a la pensión máxima (y no a la base de cotización), que se establecerá en la Ley de PGE, hasta alcanzar un incremento real acumulado del 30 por ciento. En ese momento (que no será en 2050, sino bastante más adelante), ya sí se habrán equiparado los incrementos, aunque en muchos casos no habrá coincidencia entre los sujetos que soportaron el incremento de bases y los que se beneficiarán del aumento adicional de las pensiones máximas.

Por tanto, como hemos adelantado, los incrementos adicionales son asimétricos en tanto se jubila la generación del *baby boom* (los nacidos entre 1958 y 1977), siendo muy superior el de las bases respecto del de las pensiones. Y una vez que haya pasado el tsunami demográfico que supone la jubilación de ese grupo etario, y pase el momento crítico desde el punto de vista financiero, se igualarán estos porcentajes adicionales en la segunda mitad del siglo XXI.

Globalmente, la valoración de esta primera reforma proyectada es positiva, ya que se logra cohonestar el incremento de las bases máximas de cotización (una exigencia derivada no solo del principio de contributividad, sino de la equidad y sostenibilidad del Sistema), con un correlativo incremento del importe máximo en las pensiones (respetando el artículo 31 de la CE, que proclama la no confiscatoriedad de los tributos), pero sin que suponga una carga excesiva al Sistema en los años críticos de la jubilación del *baby boom*. Se recauda más a corto y medio plazo, y se difieren los incrementos adicionales del pago al momento en el que haya pasado el tsunami demográfico. El objetivo principal es encontrar el equilibrio entre la solidaridad de las cotizaciones que inspira el sistema de Seguridad Social, las aportaciones de los salarios más altos con las futuras prestaciones que recibirán, y respetando el artículo 31.1 de la CE, que –recuérdese- dispone que la justicia de nuestro sistema tributario debe estar inspirada “en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.