

Madrid, 6 de abril de 2020

# Decálogo de preguntas y respuestas sobre el impacto previsional del COVID-19

Nota del Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones

## El Foro de Expertos de Mi Jubilación

Mi Jubilación es una iniciativa de educación financiera, canalizada a través del Instituto BBVA de Pensiones, cuyo objetivo es incrementar el conocimiento de la sociedad sobre el sistema de pensiones español, promoviendo la información y transparencia sobre la materia a todos los niveles, con el fin de que la ciudadanía pueda tomar, a nivel colectivo e individual, decisiones racionales e informadas al respecto.

El Foro de Expertos de Mi Jubilación está formado por personalidades independientes de diversas nacionalidades, procedentes del mundo académico y de la investigación socioeconómica. El rol que desempeña el Foro de Expertos dentro de la iniciativa Mi Jubilación y el Instituto BBVA de Pensiones que forma parte del mismo es doble: por un lado, se encarga de dirigir y realizar los trabajos y la investigación relativa a los sistemas de previsión social, con objeto de poder emitir contribuciones con base científica que enriquezcan el conocimiento en esta materia. Y por otro, trabaja para divulgar estas conclusiones entre la sociedad, a fin de contribuir al conocimiento y la transparencia sobre el funcionamiento y los retos que confrontan nuestros sistemas de pensiones.

Los integrantes del Foro de Expertos de Mi Jubilación son:

- Mercedes Ayuso, vocal del Foro de Expertos y Catedrática de Estadística y Econometría de la Universidad de Barcelona
- Jorge Bravo, vocal del Foro de Expertos y Catedrático de Ciencias Actuariales de la Universidad de Évora (Portugal)
- Elsa Chuliá, vocal del Foro de Expertos y profesora Titular de Universidad de Sociología de la UNED
- José A. Herce, presidente del Foro de Expertos y consultor en longevidad y pensiones
- Edward Palmer, vocal del Foro de Expertos, doctor en Economía y profesor de Economía de la Seguridad Social en la Universidad de Uppsala (Suecia).

También han colaborado en la elaboración de esta nota:

- Rafael Doménech, responsable de Análisis Económico de BBVA Research y asesor del Foro de Expertos.
- Javier Alonso, economista principal de la Unidad de Sistemas Financieros de BBVA Research y secretario del Foro de Expertos.

## Preámbulo

El brote de neumonía detectado en diciembre de 2019 en Wuhan (Hubei, China), que posteriormente se estableció como la causa de un nuevo “síndrome respiratorio agudo severo de coronavirus 2” (SARS-Cov-2), se extendió inmediatamente al resto de provincias de la China continental y a otros 150 países, a fecha de 6 de abril (desde el 31 diciembre 2019), infectando a 1.244.421 personas (casos confirmados), causando 68.976 fallecimientos<sup>1</sup> y una considerable disrupción social y económica. Los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales están dando pasos decisivos con la mayor celeridad para responder con contundencia a esta emergencia de salud pública que no cesa. Pero también para mitigar en lo posible los severos problemas sociales, económicos y laborales, potencialmente duraderos, que está causando la pandemia.

Desde la experiencia acumulada en anteriores crisis financieras y económicas, puede afirmarse que la amplia cobertura de protección social, pública y privada, existente en los países europeos, hoy en el centro de la pandemia, es un elemento muy importante de la respuesta que se está dando. De manera inmediata, los sistemas sanitarios y de mantenimiento de renta por enfermedad y desempleo serán los más necesarios muy afectados por la fuerte demanda de este tipo de servicios y prestaciones. Los países en los que ya había una buena red de servicios y prestaciones no necesitarán adaptar la legislación, aunque están descubriendo ahora que la demanda de estos se ha multiplicado. Programas sociales como los de desempleo, sin embargo, cuyas prestaciones estaban diseñadas para estimular la búsqueda de empleo, con exigentes condiciones de elegibilidad y prestaciones relativamente bajas, se encuentran ahora con que las medidas de “distanciamiento social” y confinamiento en el domicilio adoptadas pueden dificultar a muchos candidatos potenciales, en verdaderas situaciones de necesidad, acogerse a ellas.

En el plano económico y laboral, en todo el mundo, los gobiernos han respondido a esto con medidas transitorias como reducción de los tipos de cotización a la Seguridad Social (Japón, España), exención temporal de cotizar, aplazamiento de los pagos, acceso voluntario (condicionado) y más flexible a los ahorros previsionales antes de la jubilación (Islandia, España), o mayores percepciones de rentas de jubilación ya causadas (Canadá), facilitar los expedientes de cese temporal (ERTEs, en España) para evitar despidos, flexibilidad transitoria y exenciones de pago de cotizaciones (España, Portugal, Luxemburgo), facilitar la elegibilidad para acceder al seguro de desempleo para trabajadores afectados por el cierre de empresas por razones sanitarias (China, Francia, España, Portugal, Suiza), subsidios adicionales y mayores plazos para permisos parentales (Italia), mayores plazos y/o inicio inmediato en caso de enfermedad (Suecia), eliminando periodos de carencia (espera) para percibir prestaciones, asociando prestaciones familiares adicionales a otras principales (desempleo, Holanda), aplazando pago de primas de seguro de pequeñas empresas sin que aquellos venzan (Rusia), prestaciones por desempleo parcial, bajas pagas por cuarentena, anticipos por pago de pensiones (Brasil, España) o tests asociados a créditos fiscales (EE. UU.).

Buena parte de estas medidas han sido dirigidas expresamente a los trabajadores asalariados y autónomos y micro empresarios con el objeto de protegerles a ellos y sus familias, contra pérdidas inesperadas de ingresos y/o gastos adicionales de salud y para limitar por un tiempo el daño sufrido por los empleadores derivado de la ruptura de las cadenas productivas de suministro en regiones afectadas por las medidas de confinamiento impuestas para frenar la pandemia afectando lo menos posible al empleo y la liquidez de las empresas.

En resumen, la pandemia desatada por el COVID-19 está poniendo a exigente prueba la capacidad de los ciudadanos y la sociedad para hacerle frente mientras se cobra un duro balance en vidas, sufrimiento personal y estrés familiar. Frente a ello, cada uno y en su conjunto aportamos todo lo que podemos. Muchos,

---

<sup>1</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases>

profesionales sanitarios, cuerpos de seguridad, profesionales logísticos y operadores de los sectores productivos y servicios esenciales están dando mucho más de lo que pueden a costa de su propia seguridad.

Desde un grupo de pensamiento como es el **Foro de expertos del Instituto BBVA de Pensiones**, aparte de cumplir las obligaciones que nos corresponden como ciudadanos en esta crisis, o a título personal de sus integrantes en la conducta de sus actividades formativas, voluntariado o de servicio público, queremos también aportar, desde nuestra área de conocimiento, elementos de análisis, reflexión y asesoramiento a la sociedad, en línea con la Misión de la iniciativa BBVA Mi Jubilación: "incrementar el conocimiento de la sociedad sobre nuestro sistema de pensiones, promoviendo la información y transparencia sobre la materia a todos los niveles, con el fin de que la ciudadanía pueda tomar, a nivel colectivo e individual, decisiones racionales e informadas al respecto."

Esta nota aborda un **Decálogo de "Preguntas" sobre las consecuencias económicas del COVID-19 y, en concreto, sobre sus implicaciones previsionales, que muchos ciudadanos pueden estar haciéndose a las que se dan "Respuestas"** que puedan ser útiles para calmar la inquietud que pueda surgir entre aquellos respecto a cuestiones relevantes ahora mismo y también para el inmediato escenario post-COVID-19 que, esperémoslo, no está tan lejano.

Esta nota aborda un decálogo de "Preguntas" sobre las consecuencias económicas del COVID-19 y, en concreto, sobre sus implicaciones previsionales, que muchos ciudadanos pueden estar haciéndose a las que se dan "Respuestas" que puedan ser útiles para calmar la inquietud que pueda surgir entre aquellos respecto a cuestiones relevantes ahora mismo y también para el inmediato escenario post-COVID-19 que, esperémoslo, no está tan lejano.

## Índice

1. ¿Cuáles son las consecuencias económicas generales del COVID-19 y las medidas que se están adoptando?.....	6
2. ¿Son los Mecanismos de Ajuste Automático (MAA) de los sistemas de pensiones útiles en el momento actual?.....	7
3. ¿Cómo afectarán los episodios de desempleo a los derechos de pensión de los trabajadores?.....	8
4. ¿Necesitaremos esquemas extraordinarios de apoyo a la infancia que aseguren los ingresos de los padres? .....	9
5. ¿Se mantendrán a largo plazo las ventajas del duro giro hacia el tele-trabajo provocado por el COVID-19? .....	10
6. ¿Habría que adaptar los sistemas de protección social para cubrir mejor a los trabajadores en empleos no convencionales?.....	11
7. ¿Cuán importantes son los Fondos de Reserva de la Seguridad Social para afrontar cambios económicos y demográficos estructurales o disrupciones repentinas como las del COVID-19? .....	13
8. ¿Debería dotarse de mayor flexibilidad y mecanismos para compartir riesgo a los planes de pensiones y productos previsionales similares cuando los mercados financieros están a la baja? .....	14
9. ¿Es aconsejable aumentar la cobertura de los esquemas de aseguramiento contra riesgos potencialmente peligrosos para la salud como lo es el COVID-19? .....	16
10. ¿Deberían adoptarse ahora, transitoria o permanentemente, esquemas de “renta básica” a fin de proteger a los (pensionistas) menos favorecidos? .....	17

# 1. ¿Cuáles son las consecuencias económicas generales del COVID-19 y las medidas que se están adoptando?

En el momento actual, resolver la crisis sanitaria debe ser la prioridad absoluta. Algunos países, como Singapur, Taiwán, Corea y Japón, han podido contener el contagio con medidas de control, pruebas masivas al conjunto de la población y distanciamiento social. Sin embargo, la mayoría de los países ha ido por detrás y la medida más efectiva está siendo el confinamiento y el cierre de la mayor parte de la actividad económica. El coste de estas medidas es elevadísimo. Cada semana de confinamiento con una actividad agregada al 50% supone un coste equivalente a un punto de PIB. A fecha de hoy no sabemos todavía cuándo acabarán estas medidas y cómo se irán levantando gradualmente las restricciones. Junto a la caída de ingresos de trabajadores, hogares, empresas y del sector público, se producirán interrupciones en las cadenas de pagos y capital circulante, en las de producción y en el comercio internacional. La pandemia tiene efectos iniciales similares a los de un desastre natural. Esta intensa perturbación negativa de oferta da lugar también a una perturbación negativa de demanda, en la medida que la caída de ingresos provoca una caída del consumo privado y de la inversión de las empresas.

Tanto los bancos centrales como las autoridades fiscales, nacionales o internacionales, han puesto en marcha medidas de liquidez y de expansión fiscales para mitigar, primero, los efectos negativos de la contracción económica y, segundo, para proteger el tejido productivo, adelantarnos a la crisis y preparar la economía para que esté en condiciones de reiniciar la recuperación cuanto antes, tras varias semanas de hibernación. Las medidas fiscales anunciadas (prestaciones sociales, aplazamientos de impuestos y cotizaciones sociales o garantías públicas a nuevos préstamos de empresas) suponen más de un 10 por ciento del PIB en la mayor parte de las economías avanzadas. Por su parte, la Reserva Federal, el BCE y otros bancos centrales han anunciado enormes programas de compra de deuda soberana, corporativa, y papel comercial. En algunos casos, se propone monetizar temporalmente los ingentes déficits públicos a los que van a dar lugar las medidas que se están adoptando, o financiarlos a través de la compra de deuda pública en los mercados secundarios. En Europa va a ser necesario utilizar todos los instrumentos y mecanismos existentes (por ejemplo, MEDE, BCE o BEI) para hacer frente, con la máxima solidaridad y compromiso posibles por todas las partes, a los gastos originados por la pandemia.

Las incertidumbres sobre la duración del confinamiento, la caída de la actividad, la gradualidad en el levantamiento de las restricciones, las secuelas en el tejido productivo, la forma de la recuperación (en V, U o L), la efectividad de las políticas adoptadas o sobre si habrá un segundo rebote de la pandemia dentro de unos meses hacen que no sea posible realizar predicciones con un mínimo de precisión. Todos los indicios apuntan a una severa e intensa contracción a nivel global. Mientras tanto solo podemos mitigar los daños, proteger el tejido productivo y a la sociedad con pruebas masivas a la población y medidas eficaces, bien diseñadas, rápidas y que no añadan más incertidumbres a las ya existentes, y trabajar para que la recuperación pueda llegar cuanto antes a la mayor parte de la economía.

## 2. ¿Son los Mecanismos de Ajuste Automático (MAA) de los sistemas de pensiones útiles en el momento actual?

Pocos sistemas de pensiones de Seguridad Social en el mundo tienen en su ordenamiento suficientes Mecanismos de Ajuste Automático (MAA) como para exhibir que sus prestaciones sean sostenibles a lo largo del tiempo. Por la sencilla razón de que estos mecanismos no son populares y, por ello, pasan difícilmente a los procesos políticos y legislativos. Los que pasan a las normas están diseñados para soportar procesos de cambio productivo, económico y demográfico de manera que los ajustes en el balance de cotizaciones y prestaciones de los sistemas de pensiones no afecten demasiado a los trabajadores ni a los pensionistas, ya que sus efectos pasan generalmente por un ajuste a la baja de las pensiones si estas han de pagarse durante periodos cada vez más largos. Los MAA, por lo tanto, deben complementarse con elementos adicionales que mitiguen sus efectos aportando rentas vitalicias de jubilación complementarias. Estos mecanismos deberían adaptar los sistemas de pensiones ante los cambios estructurales de las fuerzas económicas y demográficas, pero, sin dejar de cumplir una función estabilizadora, y no responder puntualmente a las condiciones cíclicas y/o transitorias.

El COVID-19 ha obligado a un parón repentino en la actividad económica en muchos países y tendrá enormes consecuencias presupuestarias para todos los programas de bienestar, incluidos los sistemas de pensiones, tanto transitorias como duraderas. Dada la incertidumbre actual acerca de las consecuencias económicas de la pandemia, las consecuencias presupuestarias antes aludidas no deberían desencadenar una respuesta automática de los MAA. Y no lo harán en la medida en que su operación pueda ser suspendida o, incluso, reprogramada para operar en "modo reverso" de ser necesario. En España, el MAA explícito que es el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) se había suspendido mucho antes de que se declarase la pandemia a causa del clamor social sobre su incidencia en el valor de las pensiones, dando paso a la plena indiciación de las pensiones con la inflación. Debe recordarse, no obstante, que los MAA deben actuar tanto como limitadores del gasto cuando el sistema es insostenible como para generar recursos adicionales para financiar las pensiones en momentos mejores de la economía. Los MAA hacen explícitos tanto los beneficios como los costes, presentes y futuros, de los aumentos discrecionales de las pensiones y, una vez adoptados, pueden activarse con escaso retraso administrativo o político. La visión convencional de los MAA podría, y quizá debería, cambiar a mejor después del COVID-19.

### 3. ¿Cómo afectarán los episodios de desempleo a los derechos de pensión de los trabajadores?

Una de las consecuencias inmediatas de la repentina y fuerte reducción de la actividad económica a causa de la pandemia es la generalización de vacíos de cotización en la carrera laboral debido a desempleo (sin derecho a prestaciones) por finalización de contratos temporales o despido cuando se tiene un contrato fijo, o cualquier otro cese de la actividad laboral no cubierto parcial o totalmente por la Seguridad Social o el Sistema Público de Empleo con la asunción del pago de cotizaciones (lagunas de cotización, incapacidad transitoria, permisos parentales o derecho a la prestación de desempleo). Esta situación puede afectar especialmente a los millones de trabajadores autónomos existentes en muchos países, particularmente en España. Estos ceses de actividad pueden acabar siendo muy malos tanto para los derechos futuros de los trabajadores como para la sostenibilidad instantánea del sistema de pensiones. Estas consecuencias pueden incluso verse agravadas si la situación de desempleo se enquistaba y con ello afloran las consecuencias intangibles del paro de larga duración como la pérdida de empleabilidad, las re-entradas de baja calidad salarial y laboral en el mercado de trabajo, empeoramiento del estado de salud físico y psicológico, personal y que también afecte a otros miembros del hogar en forma de disrupción familiar e impacto en el desempeño formativo de los miembros más jóvenes del mismo.

En segundo lugar, más enfocado, el impacto en las carreras laborales puede poner en riesgo una adecuada reanudación de estas afectando a los derechos futuros y al propio crecimiento del capital humano propio, que a menudo está vinculado a un desempeño laboral persistente en tareas homogéneas, lo que determina a su vez el curso de los salarios y honorarios de los trabajadores. Para los jóvenes puede haber oportunidades inesperadas para iniciar nuevas carreras más prometedoras, pero para los trabajadores cuyo capital humano depende crucialmente de la experiencia en tareas homogéneas. Está claro que, en las condiciones actuales, la re-qualificación de los trabajadores afectados por estas interrupciones debería ser una prioridad para las instituciones del mercado de trabajo y formativas en todos los países.

Terceramente, el impacto aludido depende del diseño de los sistemas laborales y de pensiones, ya que, en la actualidad, en los países desarrollados, el número de años trabajados y cotizados determinan, junto a la edad, la acumulación de derechos y la pensión final. En la mayoría de los países de la OCDE, los periodos de inactividad episódicos por causas objetivas (permisos parentales, enfermedad, desempleo) están cubiertos por "créditos o puntos de pensión" dentro de ciertos límites o condiciones (formación, activación y búsqueda de empleo) y, en general, no afectan excesivamente a la pensión final tanto propia como de familiares con derecho a pensión (supervivencia).

Estos créditos de pensión pueden consistir en meses de cotización añadidos en estos periodos (lagunas de cotización en España, Portugal), puntos de pensión adicionales (Francia, Alemania) o contribuciones efectivas abonadas a las cuentas individuales de los trabajadores (Suecia), o una combinación de estos. Naturalmente, la efectividad de estos mecanismos dependerá de la duración y frecuencia de los episodios de inactividad laboral, las bases de cotización del trabajador y el sistema de totalización de las mismas a lo largo de la carrera laboral (mejores años, últimos años, toda la carrera).

En los peores escenarios, la interrupción en la actividad productiva por causa del COVID-19 en aquellas empresas que ya venían arrastrando problemas de solvencia afectará negativamente a las tasas de desempleo en los diferentes países y, por tanto, a las carreras laborales de sus trabajadores. Igualmente importante es, junto al impacto, la duración de la crisis sanitaria, así como la duración de la poscrisis. Habrá sectores en los que la vuelta a la "normalidad" producirá cambios de tendencia quizás en forma de "V" pero en otros la recuperación de la actividad y del empleo se pronostica más lenta, en forma de "U" o de "L". La duración del desempleo en algunos sectores sufrirá cambios significativos, más allá de la estacionalidad tradicional a la que estábamos acostumbrados.



## 4. ¿Necesitaremos esquemas extraordinarios de apoyo a la infancia que aseguren los ingresos de los padres?

Una de las peores consecuencias económicas del COVID-19, como se ha destacado arriba, es la ruptura de las cadenas de suministro, mayorista y minorista. Las consecuencias de esta ruptura se agravan en aquellos hogares de rentas bajas y con menores a cargo, en la medida en que esta disrupción puede incrementar las privaciones de bienes y servicios básicos que deberían garantizarse a todas las personas dependientes, independientemente de su edad, pero especialmente a los niños y las niñas. Ellos y ellas dependen en gran medida de las decisiones que adopten otros familiares mayores (por lo general sus padres) y de los medios que estos y otras personas e instituciones les proporcionen para cubrir las necesidades básicas de alojamiento, alimentación y educación. En hogares con bajos niveles de renta, los medios disponibles dentro de la propia familia a menudo no son suficientes para satisfacer esas necesidades.

El cierre temporal de las instituciones de enseñanza ha aumentado la vulnerabilidad de los menores de esos hogares: por una parte, se ha debilitado (incluso perdido) el apoyo que prestaban los colegios a la alimentación diaria (a través de las becas de comedor, sobre todo); por otra, la ausencia o escasez en los hogares de dispositivos informáticos adecuados para seguir las clases a distancia dificulta el aprendizaje de los menores. Se ha comprobado, además, que los niños y las niñas de estos hogares se hallan en desventaja respecto a otros que cuentan con padres más formados y, por tanto, con más competencias para ayudarles en el seguimiento de las clases y la realización de tareas marcadas por los profesores.

En definitiva, la crisis del coronavirus ha aumentado la vulnerabilidad de las familias que eran vulnerables, y ha aumentado el riesgo de vulnerabilidad de otras que han visto cómo su situación económica se deterioraba drásticamente de un día para otro. Las iniciativas y los programas que identifiquen a estas familias con menores a cargo y les ofrezcan rápidamente prestaciones y servicios mientras se prolongue la situación extraordinaria de confinamiento deberían constituir una prioridad social. Es necesario reforzar económica y organizativamente los programas locales existentes cuyo objetivo consiste en trasladar comida y otros bienes básicos a esos hogares; pero también es preciso abrir específicamente para ellos nuevas líneas de atención y apoyo con el fin de conocer mejor su casuística, y poder ofrecer ayuda más eficaz y eficientemente.

## 5. ¿Se mantendrán a largo plazo las ventajas del duro giro hacia el tele-trabajo provocado por el COVID-19?

En España, en 2018, apenas un 4,3% de los trabajadores se conectaba a distancia para desempeñar su trabajo, según las estadísticas de Eurostat. En otros países europeos estas cifras alcanzan valores notablemente más altos como Países Bajos (14%) y Finlandia (13,3%) y Luxemburgo (11%). Una de las grandes sorpresas positivas (hay algunas, si se piensa bien) de esta crisis, dentro de las terribles noticias epidemiológicas y las económicas que se derivan de ellas, es que, a pesar de la escasa preparación para el reto digital de hogares y empresas, una buena parte de los asalariados y autónomos profesionales está ahora tele-trabajando. Muchas de las operaciones de “virtualización” de las empresas en las últimas semanas se han hecho en caliente, sin ensayos previos, y casi milagrosamente han funcionado bien o muy bien.

A raíz del COVID-19, de repente los trabajadores y también los empleadores han podido experimentar que la presencia física y personal es prescindible en muchos tipos de trabajos y que, incluso, es un factor de baja productividad. Esto se ha hecho no sin esfuerzo, y gracias a la urgencia que el gigantesco (y terrible) y no esperado impacto del COVID-19 ha impuesto en el despliegue de los protocolos, equipos y entrenamiento necesarios. Incluso se ha puesto de manifiesto la capacidad de reconversión de determinadas actividades productivas, y la capacidad de colaboración entre ellas.

En el medio y largo plazo, mejorando todo lo anterior con la parsimonia requerida, este inmenso esfuerzo va a perdurar y puede que ello impulse definitivamente la productividad “perdida” de muchas empresas y sectores productivos en una economía ya altamente desmaterializada. Las lecciones tan duramente aprendidas, también en este campo, no solo no deberían olvidarse, sino que deberían profundizarse a ritmo sostenido para dotar a los trabajadores y las actividades económicas de capacidades a la altura del reto digital. Piénsese, además, en toda la cadena de impulsos derivados de esta nueva disposición de las fuerzas productivas (trabajo y capital) a utilizar de manera avanzada y sofisticada la tecnología del trabajo remoto.

Los cambios a mejor pueden ser espectaculares, también a nivel de la mejora en la conciliación de la vida familiar, la capacidad de innovación, la creatividad y el desarrollo de ideas se pueden ver tremendamente potenciados, en situaciones en las que la autogestión y la optimización de tiempos se verán incrementadas. Lógicamente, esto no afectará a todos los sectores productivos por igual, pero de una forma u otra, en mayor o menor medida, la situación actual está permitiendo a empresas y trabajadores (aunque eso sí, en situaciones no deseadas de stress) analizar fortalezas y debilidades en sus estructuras y dinámicas laborales.

No nos olvidamos, como expertos en longevidad y pensiones, y pensando en el medio y largo plazo, de la medida en que esta verdadera revolución de las costumbres va a cambiar también la actitud de numerosos trabajadores y empleadores hacia la prolongación de la vida laboral. El forzoso “simulacro” que estamos viviendo en estos momentos debe servirnos para extraer lecciones de conciliación que podrían pavimentar el camino hacia una prolongación de la vida laboral, estimulante y mutuamente beneficiosa, para nosotros y para nuestros esquemas de pensiones, que podrían pasar a ser, a la vez, más sostenibles y ofrecer pensiones más adecuadas.

Otro factor beneficioso del “experimento natural” en curso en esta materia, es que, si finalmente el teletrabajo se generaliza en segmentos más amplios de la fuerza laboral, podría tener como externalidad positiva la deslocalización del trabajo presencial actual en las grandes ciudades en favor de localidades rurales en la España despoblada.

## 6. ¿Habría que adaptar los sistemas de protección social para cubrir mejor a los trabajadores en empleos no convencionales?

Algunos países con elevadas tasas de desempleo general (y estructural), como España, han aplicado intensas medidas de reforma del mercado de trabajo para hacerlo más flexible, que han producido un aumento relevante del empleo, aunque, seguramente, al coste de peores condiciones en los nuevos empleos para los jóvenes y los trabajadores previamente desempleados. Empleos que tampoco han traído aumentos significativos de la productividad.

Las disrupciones causadas por la lucha contra el COVID-19 han expuesto las brechas de cobertura social, bien conocidas por otra parte, que afectan a los trabajadores autónomos y TRADEs, asalariados temporales o a tiempo parcial convencionales y a los trabajadores no-convencionales de actividades a demanda, “riders” de plataformas, multi-cliente, “gig economy” y subempleados en general. En muchos países, estos trabajadores, obligados a un parón casi absoluto y al aislamiento por la pandemia, se enfrentan a ausencia de rentas y/o de cobertura por desempleo o enfermedad. La globalización, la digitalización, el cambio tecnológico acelerado, el cambio demográfico la disrupción en los mercados de trabajo están haciendo mucho más necesario, y fácil al mismo tiempo, el giro hacia el tele-trabajo y la búsqueda de trabajo también. No se olvide que en la OCDE uno de cada cinco trabajadores es autónomo o trabaja de forma temporal.

En los últimos años se ha agudizado la transición desde los empleos a tiempo completo “para toda la vida”, los que mejor protección social conllevan, hacia empleos en diferentes compañías, a tiempo parcial o temporal, no convencionales, más flexibles, y/o, incluso, precarios. En cualquier caso, menos protegidos por los grandes programas del Estado del Bienestar y muy alejados del modelo habitual de protección social hace tan solo unos lustros. Estas tendencias alteran profundamente el concepto mismo de “trabajo”, la capacidad de compensar pérdidas de rentas de los diferentes programas del bienestar, y las bases financieras de estos programas (cotizaciones de empleadores y empleados), la determinación de cuál de los varios empleadores asume los procedimientos de despido o cese de la actividad o la manera de calcular las cotizaciones y derechos previsionales de los trabajadores cuando se producen importantes fluctuaciones de los ingresos de los trabajadores. Así, para cada vez más trabajadores que entran en estas categorías no convencionales, se difumina o deja de existir la primera línea de defensa de aquellos frente a las oscilaciones del ciclo económico, no digamos episodios más violentos de caída de la actividad. No cabe duda de que el COVID-19 puede suponer vacíos de derechos sociales basados en las cotizaciones para muchos asalariados que perderán su empleo o trabajadores autónomos y no-convencionales que se verán obligados a cesar en su actividad.

Sería conveniente que surgiesen nuevas políticas públicas para abordar la cobertura de estos periodos de inactividad, evitando la pérdida de rentas presentes y de derechos a recibir rentas futuras de jubilación. En el ámbito del empleo asalariado, los trabajadores y sus empleadores comparten el pago de las cotizaciones sociales, aunque el punto de vista académico prevaleciente es que estas son parte de la remuneración de los asalariados y la parte a cargo de los empleadores disminuye los salarios netos de los primeros. Para los autónomos, la solución habitual es que estos se hacen cargo del pago de cotizaciones sociales equivalentes por las mismas contingencias, que aquellos tratan de repercutir en sus clientes o que, en ocasiones, les inducen a ir a la economía irregular, con pérdida de todos los derechos.

Si los programas sociales basados en el trabajo acabasen siendo subsidiados fuertemente por los gobiernos, surgirían muchos problemas de igualdad de trato entre trabajadores y se crearían incentivos perversos para trabajadores y empleadores, ya presentes en algunas figuras no convencionales. Las prestaciones por

desempleo, en presencia de fuertes fluctuaciones económicas son un claro ejemplo: es difícil distinguir casos genuinamente afectados de los casos oportunistas. Un problema de *"moral hazard"*. Por esta razón, este tipo de prestaciones deben ser limitadas al inicio, decrecientes en el tiempo y finalizadas en un momento determinado.

Propuestas como las de la "mochila austriaca" para los trabajadores se podrían combinar con una especie de cuenta individual en la que todo tipo de ahorros de ciclo vital del trabajador se combinaran con otros tipos de aportaciones a esquemas previsionales. Esta cuenta o mochila, dotada de reconocimiento inmediato de cualquier aportación a la misma y que debería estar asegurada, acompañaría a los trabajadores en cualquiera de sus destinos laborales hasta su jubilación, sin dejar de servir para contingencias que pudieran suceder con anterioridad a este momento, preservando, no obstante, una parte sustantiva para dicha jubilación.

## 7. ¿Cuán importantes son los Fondos de Reserva de la Seguridad Social para afrontar cambios económicos y demográficos estructurales o disrupciones repentinas como las del COVID-19?

Esta pandemia va a tener impactos a corto, medio y largo plazo tanto en los activos previsionales (esquemas de los Pilares II y III) como en (la financiación de) los compromisos de pagos corrientes y futuros (de la Seguridad Social) debido a los recortes en las aportaciones y cotizaciones, el elevado desempleo, el menor empleo, menor actividad económica general, jubilación anticipada acrecentada, mayor incidencia de la jubilación por incapacidad permanente (un recurso frecuente, tolerado, en este tipo de crisis). Para los sistemas de Seguridad Social de reparto (*pay-as-you-go*, PAYG) (pero también para muchos planes de pensiones de prestación definida), la caída de los ingresos debe ser compensada, en ausencia de fondos de reserva de liquidez, mediante impuestos generales o asignados a este fin, pagaderos sobre la marcha, o mediante deuda que habría que colocar en los mercados y devolver en el futuro (poniendo entonces los impuestos que no se pusieran ahora).

Pero muchos países occidentales, entre ellos España, crearon hace años fondos de reserva para afrontar los cambios demográficos y económicos adversos, cíclicos o por simple precaución, en cualquier caso. Su propósito ha sido el de aumentar la capacidad de resistencia de los sistemas pensiones, frente a este tipo de perturbaciones asegurando su sostenibilidad mientras dichas condiciones adversas durasen. Al mismo tiempo se trataba de evitar reformas dolorosas de las pensiones que causasen caídas del poder adquisitivo de las pensiones, aumentos de los costes laborales y pérdida de competitividad de las empresas. Estos fondos, cuya constitución adelantada evita medidas fiscales o financieras inmediatas que pueden ser más costosas, se han financiado con excedentes presupuestarios o de los sistemas de pensiones, cuando los había, impuestos ad hoc moderados, rentas derivadas de privatizaciones (con malas experiencias en los antiguos países del Bloque Soviético) u otras rentas soberanas (petróleo y gas, Noruega).

Como demuestra el caso español, entre otros, los fondos de reserva públicos son incapaces de garantizar la integridad de los pagos de prestaciones en presencia de perturbaciones severas y/o duraderas, menos aún frente a cambios demográficos estructurales de calado. Pero pueden ser muy útiles frente a los cambios del ciclo económico para superar restricciones de liquidez mitigando sus consecuencias hasta que vuelva la fase expansiva de nuevo. Siempre que estén adecuadamente diseñados y gestionados y se apliquen a cumplir los objetivos para los que fueron diseñados. Estos fondos, desde un punto de vista macroeconómico, actúan como estabilizadores automáticos que podríán suavizar los efectos recesivos de una pandemia con el mismo efecto que, por ejemplo, tienen las provisiones técnicas en el sector asegurador, actuando de garantía de las coberturas de riesgo contratadas. Pero el COVID-19 puede tener un duradero efecto fuertemente recesivo en el corto plazo y/o extenderse por un periodo más largo del previsto. El caso del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en España, con la perspectiva que ya nos está dando el COVID-19, muestra claramente cómo la crisis de 2008-2013 acabó con sus nada despreciables reservas, a todos los efectos, en 2019. Está por ver aún, si las consecuencias económicas de una perturbación, tan inesperada y diferente a las que estábamos acostumbrados, como esta son de una magnitud comparable. Y la verdad es que muy pocos países en el mundo disponen de fondos de reserva de entidad suficiente. De ahí la importancia de la existencia de mecanismo de ajuste Automáticos (MAA, ver pregunta 2).

## 8. ¿Debería dotarse de mayor flexibilidad y mecanismos para compartir riesgo a los planes de pensiones y productos previsionales similares cuando los mercados financieros están a la baja?

En muchos países avanzados, los trabajadores y muchas personas no activas laboralmente han acumulado ingentes activos para su jubilación por la vía de los planes de empleo o personales y seguros de rentas diferidas, entre otros. Activos que representan porcentajes cercanos o muy por encima de su PIB respectivo (no es el caso de España). Frente a la recesión económica que va a causar el COVID-19, muchos titulares agobiados por problemas severos de liquidez pueden sentir la tentación de hacer efectivo una parte o la totalidad de sus ahorros para la jubilación, según se permita en cada caso. No deberían permitírsele. A menos que carezcan de cualquier otra alternativa.

Ciertamente, algún tipo de servicio deberían obtener los titulares de estos ahorros. Pero no debe olvidarse que tiene un propósito: mejorar las condiciones de vida de aquellos durante los muchos años en los que, tras su jubilación, sus pensiones públicas o privadas serán la única fuente de ingresos. Hay un compromiso (*trade-off*) en esta decisión: el presente versus el futuro. Y no se trata de un futuro difuso o imaginario. Se trata de nuestra jubilación, que es un futuro cierto para la inmensa mayoría de quienes todavía está trabajando. Algo que, según las encuestas previas al COVID-19, preocupaba a la sociedad entera en todos los países. Y así sigue siendo.

Un punto de vista racional es que estos ahorros son para la jubilación y liquidándolos ahora, cuando su valor de mercado está cayendo hace real una pérdida, que sobre el papel es transitoria, innecesaria. En un mundo de tipos bajos, y más que nunca ahora, estos podrían usarse como garantía de ayudas transitorias a la liquidez de familias y pequeñas empresas. Esto es ya posible en algunos países a medida que el COVID-19 ha ido mostrando sus impactos sanitarios o financieros (EE. UU., donde los planes de pensiones pueden usarse como garantía de préstamos de liquidez de hasta \$100.000).

Para asalariados y trabajadores autónomos (muchos de estos micro y pequeños empresarios) la posibilidad de movilizar ahorros previsionales de sus cuentas de jubilación de empleo o personales para hacer frente a sus problemas de liquidez debe ser cuidadosamente considerada. Liquidar parte de esos ahorros cuando los mercados están a la baja significa materializar en el bolsillo propio pérdidas que ahora solo están sobre el papel, unido esto al pago de los impuestos correspondientes a la parte hecha líquida. Debe evitarse tocar los ahorros previsionales ahora si ello es posible. Hasta ahora, en la mayoría de los países, no se podía liquidar un plan de ahorro para la jubilación salvo en determinados supuestos de fuerza mayor (desempleo de larga duración o enfermedad).

Entre las posibles soluciones al “compromiso” anterior entre el presente y el futuro, en el escenario recesivo impuesto por el COVID-19, debe disponerse de una mayor flexibilidad para liquidar prudentemente una parte de los ahorros previsionales (como ya han hecho España, los EE. UU. y muchos otros países), pero enfatizamos que en ausencia de otras alternativas. O, de ser necesario, limitando y/o distribuyendo el coste de acudir a esta solución si fuese necesario utilizando créditos fiscales adaptados al caso y eliminando penalizaciones por retirada anticipada de fondos (en los EE. UU. se ha eliminado la penalización por retirada anticipada y se ha repartido la carga fiscal de la misma en tres ejercicios fiscales).

Acceder a los ahorros para la jubilación ausentes de criterio o cierto control puede reducir estos ahorros de forma significativa hasta el punto de comprometer las rentas futuras, especialmente de grupos vulnerables inadecuadamente cubiertos por las pensiones públicas (trabajadores autónomos, especialmente) y desprovistos de otro tipo de ahorros o activos. Igualmente, utilizar el ahorro previsional para afrontar el pago de cuotas hipotecarias (que pueden refinanciarse) podrían dejar a los individuos "ricos de capital y pobres de renta" o, a la postre, sin ahorros previsionales o inmobiliarios, si ocurriese un impago y se ejecutasen las garantías. Hay, sin duda, un *"trade off"*, a manejar responsablemente, entre evitar la pobreza a edades más tardías y aliviarla hoy (por un breve tiempo). Este es también el momento de una cuidadosa planificación financiera.

## 9. ¿Es aconsejable aumentar la cobertura de los esquemas de aseguramiento contra riesgos potencialmente peligrosos para la salud como lo es el COVID-19?

El aseguramiento es una actividad mercantil muy antigua que se remonta a hace casi cuatro milenios cuando en el Código de Hammurabi se recogían ya contratos de seguros. La sociedad siempre ha buscado protegerse contra todo tipo de riesgos mayores poniendo en común recursos que se pudieran utilizar comunalmente también cuando golpease el infortunio. El seguro del automóvil a todo riesgo, por ejemplo, es privado y voluntario, pero es obligatorio por ley tener asegurada la responsabilidad ante terceros en un seguro básico porque se entiende que si todo el mundo está obligado a ello la sociedad obtiene un valor adicional, ya que se evita la quiebra del damnificado, la del titular o la de ambos. O el caso, aún más importante, del mejor seguro de longevidad jamás inventado, que es... la Seguridad Social.

Dicho lo anterior, no es ningún mérito estar sobreasegurados, al igual que puede ser un problema grave estar infra-asegurados. En el primer caso porque se despilfarran recursos valiosos y, en el segundo, porque riesgos potenciales severos pueden ser muy destructivos de vidas, el valor de los activos y derechos. Encontrar el balance justo, no obstante, tiene su truco y más vale estar bien aconsejado.

Sin embargo, en lo que se refiere a riesgo potencialmente destructivos, como es el caso de brotes epidémicos mal conocidos, todo el razonamiento debe cambiar. El reaseguro es solo parte de la solución y la sociedad debe estar preparada para tomar medidas excepcionales. Esta preparación no significa necesariamente mantener invariables las primas de seguro, en cualquier caso, sin dejar de pagarlas, o preservar todas las infraestructuras de servicio a los damnificados de las que disponen a su alcance las compañías aseguradoras. También implica a la capacidad institucional, corporativa y civil de generar recursos corrientes extraídos sobre la marcha de entre los agentes económicos más capaces y/o menos impactados por el virus (*pay-as-they-go*) para compensar sobre la marcha también a los más damnificados y /o vulnerables (*receive-as-you-go*).

Esto es fácil de decir y, aparte de los casos de catástrofes destructivas (como las guerras), ningún país tiene instituciones o esquemas de otro tipo capaces de hacer este trabajo. Como mucho, algunos disponen de fondos soberanos bien nutridos por rentas de las materias primas pasadas que podrían destinarse a casos como este. **Creemos y deseamos firmemente que las instituciones pensionarias, sean estas públicas, de empleo o personales, están bien protegidas frente a catástrofes como el COVID-19**, incluso si en estos momentos es exigible por parte de los gobiernos, siquiera temporalmente, un grado de solidaridad de aquellos perceptores de renta personal e ingresos corporativos mejor protegidos frente al COVID-19. Las duras pruebas que estamos experimentando deberían despertar a los reguladores para imaginar soluciones radicalmente nuevas basadas en la idea de Seguro Social, apoyados en la tecnología y con la ayuda de la industria aseguradora para mutualizar instantáneamente el daño infligido por riesgos macro transitorios, pero de gran escala. Mientras tanto, por supuesto, las políticas convencionales (entre las que ya se encuentran las no-ortodoxas) de tipo monetario, emisión de deuda o fiscal ya están poniéndose en marcha por parte de todos los Gobiernos y Bancos Centrales de la OCDE.



## 10. ¿Deberían adoptarse ahora, transitoria o permanentemente, esquemas de “renta básica” a fin de proteger a los (pensionistas) menos favorecidos?

Como es ya más que evidente, las medidas para parar la pandemia están causando un enorme perjuicio económico en todos los sectores y países. Los hogares, trabajadores, empresas e instituciones están sufriendo un verdadero colapso de sus actividades productivas y en sus ingresos. Los impagos de facturas o deudas también se están produciendo y causando un efecto dominó. Al igual que sucede con el contagio epidemiológico, en los ámbitos económico y financiero también emergen barreras naturales a esta expansión de la catástrofe, que se pueden ver reforzadas extraordinariamente si se adoptan medidas sabias con la intensidad adecuada. También, como en el campo epidemiológico, estas medidas deben implementarse en tiempo real, en medio de una gigantesca “prueba y error”. En algunos países están acelerándose ya las ideas sobre una “renta básica”, que llevan algún tiempo rodando en la cabeza de los decisores políticos, nacidas de la ansiedad social causada por los robots y la globalización. Reconvertidas en herramientas para luchar contra la pobreza sobrevenida (esperemos que transitoria) por la hemorragia económica abierta por la lucha contra el COVID-19.

Por lo que sabemos de la situación en muchos países, entre ellos España, la pobreza no es una condición con especial prevalencia entre los pensionistas y sus hogares, frente a otros grupos sociales. Muchos, muchos trabajadores más jóvenes son pobres. Los millones de jubilados existentes necesitan, merecen y, en general, disponen de complementos de renta para sus magras pensiones. Esta era la situación antes del COVID-19, y sigue siéndolo después. Pero también millones y millones de trabajadores pobres (*working-poor*) también necesitan y merecen complementos de renta sobre sus magros salarios, y a duras penas los obtienen, antes y después del COVID-19. Demasiadas familias, incluso en los países desarrollados (especialmente con hijos pequeños, entre ellas de madres solteras y carentes de prestaciones suficientes), encuentran difícil llegar a fin de mes. Y los niños son el futuro.

Aunque son de naturaleza muy distinta, la crisis que sufrieron todas las economías entre 2008 y 2013 y la crisis del COVID-19 comparten una característica fundamental: han golpeado económicamente de manera más fuerte e inmediata a aquellas personas cuyas rentas regulares no proceden del Estado. O, visto desde otra perspectiva, han preservado en mayor medida la continuidad de ingresos de funcionarios y pensionistas.

Los pensionistas mayores, en España y en muchos países, distan de encontrarse entre los colectivos más perjudicados por la crisis. Las pensiones contributivas mínimas constituyen un mecanismo de garantía social que antepone la suficiencia de las prestaciones a su contributividad (como es sabido, en España, los complementos de mínimos se financian con recursos no contributivos de la Seguridad Social). Por lo demás, los mayores que no cotizaron suficientes años para causar derecho a una pensión contributiva (de jubilación o viudedad) y carecen de ingresos para vivir, pueden acceder a una pensión no contributiva de jubilación.

Sin duda, la cobertura económica de la población mayor es desigual, y son numerosas las personas de edad que hacen grandes esfuerzos por llegar a fin de mes. Pero también son grandes los esfuerzos que han de llevar a cabo los cotizantes a la Seguridad Social y todos los ciudadanos contribuyentes para que los mayores reciban puntualmente, cada mes, su pensión, y para que, siempre que lo necesiten, puedan acceder fácilmente a unos servicios sanitarios de calidad que les permiten mantener su bienestar físico y prolongar su longevidad. Es muy

dudoso que la introducción de una renta básica ofreciera a los pensionistas mayor protección de la que ya les brinda el Estado del bienestar en su configuración actual.

Quienes sí necesitarían un mayor respaldo estatal para disponer de unos ingresos mínimos que les permitan cubrir no solo los gastos propios, sino también los de las personas que dependen de ellos (en particular, sus hijos) no son principalmente los pensionistas, sino las personas que extraen sus rentas del mercado de trabajo, asalariados o autónomos (societarios o no) pero no logran que estas alcancen un nivel suficiente para cubrir sus necesidades. Es obvio que precisan y merecen ese apoyo del Estado para complementar sus ingresos por trabajo o actividad en cese lucrativo; no lo es, en cambio, que el mejor instrumento para proporcionar esa protección sea una renta básica, un concepto, hoy por hoy, bastante ambiguo y del que a menudo se habla sin compartir una definición común ni conocer bien las implicaciones (de orden económico, financiero, político y social) que tendría la introducción de semejante prestación.

La crisis del coronavirus representa, hasta el momento, un mayor desafío para los jóvenes con dificultades de inserción o estabilización en el mercado de trabajo que para los mayores, igual que también representa un mayor desafío para los trabajadores del sector privado que del sector público. Los trabajadores con retribuciones más bajas, con jornadas de trabajo más cortas de lo que desearían o con puestos de trabajo menos estables, deberían poder acceder a complementos (temporales) a sus ingresos con el fin de aliviar preocupaciones que consumen su energía y frustran sus proyectos de formación o consolidación familiar. En una época en la que los avances en el análisis de la realidad social y de la gestión pública permiten el tratamiento de la diversidad de situaciones y necesidades, una prestación de naturaleza universal o cuasi-universal, como la renta básica, no parece el expediente más justo ni efectivo para combatir situaciones de pobreza y necesidad.

Respecto a las personas ya desfavorecidas antes del COVID-19, en la medida en que su situación en o después del COVID-19 no se haya visto alterada, no debería ser mejorada apelando al COVID-19, sino a razones de decencia colectiva siempre imperantes e imperiosas. Como ya se ha dicho, esta pandemia no causará, seguramente, graves problemas a los jubilados y sus hogares, si bien está ya devastando a muchos asalariados y trabajadores autónomos, pobres y no tan pobres antes del COVID-19. En nuestra opinión, las opciones son claras como el cristal: hay que ayudar a los trabajadores pobres (*working-poor*), a los desempleados, los autónomos y los micro y pequeños empresarios obligados al cese de actividad por el confinamiento. En nuestra opinión, para hacer esto no es necesario implementar esquemas de renta básica todavía mal entendidos, sino racionalizar y enfocar mejor los numerosos programas de apoyo a las rentas que ya existen con soluciones transitorias que protejan a los específicamente damnificados por esta crisis.

Y, lo que es aún más claro que el cristal, además, es que las personas mayores, jubiladas en su mayor parte, son el grupo de riesgo del COVID-19, especialmente los hombres. Esto significa que más que complementos de renta, lo que estas personas necesitan y merecen, de manera sostenida, es más asistencia sanitaria pública incluidos equipos y suministros de todo tipo. Desgraciada pero obviamente, como se ha visto, todos los países estaban escasamente preparados para algo como esta pandemia, que, sin embargo, se barajaba como posible y probable en algunos ámbitos avanzados de pensamiento y análisis. Ahora estamos percibiendo claramente el valor de "lo comunitario". Todos los países han tenido que desplegar impresionantes esfuerzos de personal y materiales, desde sus instancias de salud pública, y continúan haciéndolo más allá de sus posibilidades.

Sobre este esfuerzo, no hay mucho más que podamos decir, sino repetir que todos los ciudadanos libres del virus o de sus consecuencias invalidantes, debemos colaborar con estos esfuerzos hacia nuestros queridos mayores. Cuidarles, contribuir económicamente también, o en especie, colaborando incluso, con el esfuerzo institucional y civil que se está expresando ante nuestra vista. Y seguir estrictamente las indicaciones de las autoridades sanitarias.