

# **Recomendaciones para la reforma de las pensiones en Andorra**

**José A. Herce**  
**Dr. en economía y socio fundador de LoRIS**  
**[jaherce@lorisretirement.com](mailto:jaherce@lorisretirement.com)**

**Comisió d'Estudi para la Reforma de las Pensiones**

**Consell General - Principat d'Andorra**

**21 de septiembre de 2021**

# Contenido

- 1. Preámbulo**
- 2. Diagnóstico sobre la situación de las pensiones en Andorra**
- 3. Los grandes ejes de mi propuesta**
- 4. Las medidas concretas**
  - a. Descripción**
  - b. Ventajas e inconvenientes**
  - c. Régimen transitorio y líneas de corte**
- 5. Visión de conjunto**

# Contenido

- 1. Preámbulo**
- 2. Diagnóstico sobre la situación de las pensiones en Andorra**
- 3. Los grandes ejes de mi propuesta**
- 4. Las medidas concretas**
  - a. Descripción**
  - b. Ventajas e inconvenientes**
  - c. Régimen transitorio y líneas de corte**
- 5. Visión de conjunto**

- **El contenido de esta presentación se ha beneficiado de un intenso trabajo en el seno del grupo constituido por la CASS, a la que agradezco su confianza y su disponibilidad para el avance de la importante reflexión que nos ocupa. También se han tenido en cuenta todas las comparecencias realizadas ante esta Comisión desde el inicio de sus trabajos.**
- **Tras tres meses de trabajo riguroso y abierto a todas las hipótesis razonables, presento hoy ante esta Comisión d'Estudi una síntesis de medidas que propondré al Consejo de Administración de la CASS una vez recibido el feedback que espero en esta comparecencia y tras un contraste riguroso de estos materiales con el Grupo de Trabajo**
- **Solo tengo palabras de agradecimiento y admiración a los miembros del Grupo de Trabajo, por su apoyo incesante y, especialmente, por la calidad de sus aportaciones.**
- **Todo lo que les contaré deben recibirlo como mis propuestas, en ningún momento me expresaré ni como portavoz de la CASS, ni como transmisor de ideas o reflexiones, menos aún propuestas, que la CASS esté barajando en estos momentos.**
- **Al día de hoy, la CASS no ha recibido, formalmente, de mi parte, ninguna propuesta y, por lo tanto, Su Consejo de Administración no ha debatido, menos aún adoptado como suya, ninguna de estas propuestas.**

# Contenido

1. Preámbulo
2. **Diagnóstico sobre la situación de las pensiones en Andorra**
3. Los grandes ejes de mi propuesta
4. Las medidas concretas
  - a. Descripción
  - b. Ventajas e inconvenientes
  - c. Régimen transitorio y líneas de corte
5. Visión de conjunto

- **Todas las comparecencias pasadas han incidido en una serie de rasgos problemáticos que caracterizan la situación actual:**
  - **Pensiones reducidas y carreras laborales irregulares**
  - **Financiación propia cada vez más insuficiente y grandes compromisos adquiridos**
  - **Ausencia de Previsión Social Complementaria**
- **A las que habría que añadir las necesidad de racionalizar:**
  - **Las bases actuariales de la Seguridad Social**
  - **El sistema de puntos y la fórmula de cálculo de la pensión**
  - **Los complementos no contributivos de las pensiones**

- Esta situación reclama una acción decidida, coherente y consensuada que complete el trabajo realizado en 2014, en los siguientes planos:
  - Robustecimiento de la Seguridad Social (pensiones sostenibles, contributivas y solidarias)
  - Concepción integral del sistema de pensiones: Pilares I, II y III (pensiones suficientes)
  - Acompañamiento de otras reformas estructurales
- Todo lo que se haga en el ámbito de las pensiones en Andorra, especialmente si se hace con una visión de futuro que abarque el conjunto de retos que tiene el país, debe venir acompañado de reformas igualmente ambiciosas en los ámbitos:
  - Fiscal (desarrollo de una fiscalidad avanzada y progresiva)
  - Laboral (formación continua, revolución digital, atracción de talento)
  - Productivo (diversificación y modernización de las actividades económicas)

# Contenido

1. Preámbulo
2. Diagnóstico sobre la situación de las pensiones en Andorra
3. Los grandes ejes de mi propuesta
4. Las medidas concretas
5. Visión de conjunto



### 3. Los grandes ejes de mi propuesta

Ámbito previsional	Elemento previsional	Ojetivo
<b>I</b>  Adquisición de derechos de pensión	Tipos de cotización	Sostenibilidad Equidad contributiva
	Carrera cotización	Suficiencia Equidad contributiva
	Base de cotización	Sostenibilidad Suficiencia
	Sistema de puntos	Sostenibilidad Suficiencia Equidad contributiva

Ámbito previsional	Elemento previsional	Ojetivo
<b>II</b>  Decisión de jubilación (elegibilidad)	Edad Legal de Jubilación	Suficiencia Sostenibilidad
	Jubilación anticipada	Sostenibilidad
	Jubilación demorada	Suficiencia Sostenibilidad

### 3. Los grandes ejes de mi propuesta

Ámbito previsional	Elemento previsional	Ojetivo
<b>III</b>  Cálculo de la prestación de jubilación	Periodo de Carencia	Suficiencia Sostenibilidad
	Fórmula de cálculo de la prestación	Sostenibilidad Equidad contributiva
	Complementos de las pensiones	Equidad distributiva
	Actualización de la prestación	Suficiencia
	Compatibilidad de la pensión con los ingresos laborales	Suficiencia Sostenibilidad Equidad distributiva

Ámbito previsional	Elemento previsional	Ojetivo
<b>IV</b>  Previsión Social Complementaria	Planes de Pilar II	Sostenibilidad Suficiencia
	Planes de Pilar III	Sostenibilidad Suficiencia

# Contenido

1. Preámbulo
2. Diagnóstico sobre la situación de las pensiones en Andorra
3. Los grandes ejes de mi propuesta
4. **Las medidas concretas**
5. Visión de conjunto

Ámbito previsional	Elemento previsional	Ojetivo	Medida propuesta
<b>(I)</b> <b>Adquisición de derechos de pensión</b>	Tipos de cotización	Sostenibilidad Equidad contributiva	Aumentar el tipo de cotización progresivamente en hasta 4 puntos porcentuales del salario bruto, desplazando estos puntos de la Rama General y financiando esta con impuestos generaes. Ajustar la prestaciones con arreglo a criterio de contributividad estricta
	Carrera cotización	Suficiencia Equidad contributiva	Introducir un sistema de homologación de las carreras de cotización para trabajadores ocasionales y/o trabajadores por horas (falta información)
	Base de cotización	Sostenibilidad Suficiencia	Introducir bases mínimas y máximas de cotización. Las aportaciones inferiores a las mínimas deberían ir al Pilar II público
	Sistema de puntos	Sostenibilidad Suficiencia Equidad contributiva	Crear "cuentas individuales de cotización" acreditando en ellas el contravalor en euros de las cotizaciones efectivamente aportadas cada mes, no la contrapartida en puntos de jubilación. En cualquier caso, hay que ajustar el Factor de Conversión y reducir en lo posible su discrecionalidad mediante la normativa adecuada.
<b>(II)</b> <b>Decisión de jubilación (elegibilidad)</b>	Edad Legal de Jubilación	Suficiencia Sostenibilidad	Aumentar la edad legal de jubilación a 67 años. Los trabajos onerosos deben ser cuidadosamente definidos y ajustados a las condiciones demográficas actuales introduciendo esquemas de recualificación laboral suficientemente antes de la jubilación.
	Jubilación anticipada	Sostenibilidad	Reducir a los 63 años la posibilidad de jubilarse anticipadamente
	Jubilación demorada	Suficiencia Sostenibilidad	Plena libertad para jubilarse pasada la edad legal con posibilidad de superar la pensión máxima

Ámbito previsional	Elemento previsional	Ojetivo	Medida propuesta
(III) Cálculo de la prestación de jubilación	Periodo de Carencia	Suficiencia Sostenibilidad	Mantener los 15 años Para carreras menores: (i) endurecer la opción de capitales, (ii) perfeccionar la totalización bilateral y/o en el marco de la UE con países terceros, (iii) trasladar las cotizaciones realizadas al Pilar II Público ( <i>vid infra</i> ).
	Fórmula de cálculo de la prestación	Sostenibilidad Equidad contributiva	Preservar y revitalizar la fórmula de "aportación definida" con un cálculo basado en las Cotizaciones Efectivas Capitalizadas ajustadas por la Esperanza de Vida restante a la edad de jubilación elegida. Para evitar oscilaciones coyunturales de la Esperanza de Vida se utilizará cálculos promedio de varios años.
	Complementos de las pensiones	Equidad distributiva	Armonizar todos los sistemas de complementos de renta existentes en Andorra en línea con un "complemento de renta mínima único" reconocido por una agencia estatal a todos los pensionistas (contributivos y no contributivos) y trabajadores que cualifiquen para obtenerlo y financiado con impuestos generales.
	Actualización de la prestación	Suficiencia	Introducir la revalorización anual de las pensiones con la inflación del año precedente. Ajuste en caso de inflación negativa con un mecanismo simétrico que evite descenso nominal de la pensión y preserve su poder adquisitivo. En caso necesario crear un sistema de "Inflación ± X" diferenciando niveles de prestación para mejorar las pensiones mínimas
	Compatibilidad de la pensión con ingresos laborales	Suficiencia Sostenibilidad Equidad distributiva	Compatibilidad plena de pensión e ingresos laborales e introducción de una cotización de solidaridad del 8% del salario bruto. El pago de cotizaciones no sería obligatorio, pero conllevaría recálculo de la pensión cada cierto número de años.
(IV) Previsión Social Complementaria	Planes de Pilar II	Sostenibilidad Suficiencia	Introducir los Planes de Pensiones de empleo inclusivos de adscripción por defecto ( <i>autoenrolment</i> ) financiados con aportaciones iniciales del 1% + 1%, fiscalmente calificados y bonificados (+ 0,5%). Creación de un Plan público por defecto para PYMEs y trabajadores autónomos de este tipo en el seno de la CASS.
	Planes de Pilar III	Sostenibilidad Suficiencia	Estimular fiscalmente los Planes de Pensiones personales (diferimiento fiscal), diseño específico para autónomos mediante un vehículo asimilable al Pilar II público.

# Contenido

1. Preámbulo
2. Diagnóstico sobre la situación de las pensiones en Andorra
3. Los grandes ejes de mi propuesta
4. Las medidas concretas
5. **Visión de conjunto**

# 5. Visión de conjunto

Propuesta de reforma de las pensiones - José A. Herce - 21 septiembre de 2021						
Ámbito previsional	Elemento previsional	Ojetivo	Medida propuesta	Ventajas	Inconvenientes	Transición o regla de corte
(I) Adquisición de derechos de pensión	Tipos de cotización	Sostenibilidad Equidad contributiva	Aumentar el tipo de cotización progresivamente en hasta 4 puntos porcentuales del salario bruto, desplazando estos puntos de la Rama General y financiando esta con impuestos generales. Ajustar la prestaciones con arreglo a criterio de contributividad estricta	Mejora la financiación del sistema sin empeorar el balance actuarial del sistema. Además racionaliza el copago, que debería calibrarse para tener en cuenta este cambio. También permite universalizar la sanidad fuera del ámbito laboral.	Obliga al desarrollo de la fiscalidad general para la sanidad (debate necesario) Puede agravar la financiación futura si la tasa de dependencia se deteriora	Para todos los trabajadores, a horizonte de 5 años
	Carrera cotización	Suficiencia Equidad contributiva	Introducir un sistema de homologación de las carreras de cotización para trabajadores ocasionales y/o trabajadores por horas (falta información)	Reconoce los casos de trabajadores que trabajan por horas altamente remuneradas Es una medida inclusiva	Aparte de cierta complejidad adicional no tiene mayores inconvenientes	Sin transición y para todos los trabajadores
	Base de cotización	Sostenibilidad Suficiencia	Introducir bases mínimas y máximas de cotización. Las aportaciones inferiores a las mínimas deberían ir al Pilar II público	Contribuye a evitar las pensiones muy bajas al normalizar la cuenta de aportaciones de los trabajadores. Con la fórmula de aportación definida se crean pensiones mínimas y máximas implícitas. Este mecanismo implícito podría reforzarse con límites legales a las prestaciones que, además reforzase la solidaridad (sin merma de la sostenibilidad)	Excluye del Pilar I a trabajadores no convencionales y/o con ingresos laborales reducidos. Si bien su paso al Pilar II es una oportunidad para completar su pensión futura. El sistema puede ser complejo de gestionar, y habría que reforzar los servicios informáticos de la CASS.	Para trabajadores de menos de 55 años
	Sistema de puntos	Sostenibilidad Suficiencia Equidad contributiva	Crear "cuentas individuales de cotización" acreditando en ellas el contravalor en euros de las cotizaciones efectivamente aportadas cada mes, no la contrapartida en puntos de jubilación. En cualquier caso, hay que ajustar el Factor de Conversión y reducir en lo posible su discrecionalidad mediante la normativa adecuada.	Un cambio muy importante, que elimina la discrecionalidad del valor de los puntos y el Factor de Conversión. Crearía equidad intergeneracional y contributiva	En ausencia de un esfuerzo contributivo adicional, reducirá la generosidad del sistema de puntos. Puede suavizarse una transición haciendo que el tipo de capitalización se mueva progresivamente desde niveles que respetan la actual estructura del valor del punto y del Factor de Conversión hasta que estos tipos se alineen con el crecimiento de la economía. Y hacer mucha pedagogía sobre la justicia intergeneracional de esta medida.	Para nuevos entrantes al mercado de trabajo. Si bien, para acelerar el impacto se podría crear una edad de corte y/o hacer voluntaria la adscripción de los trabajadores existentes
(II) Decisión de jubilación (elegibilidad)	Edad Legal de Jubilación	Suficiencia Sostenibilidad	Aumentar la edad legal de jubilación a 67 años. Los trabajos onerosos deben ser cuidadosamente definidos y ajustados a las condiciones demográficas actuales introduciendo esquemas de recalificación laboral suficientemente antes de la jubilación. Anuncio del desarrollo de una vinculación de la Edad de Jubilación con la Esperanza de Vida	Medida muy eficaz y actuarialmente justa para la sostenibilidad del sistema siempre que no haya muchas cláusulas de escape. También crea margen para mejorar las prestaciones mensuales.	Estas tres medidas limita la jubilación anticipada de los trabajadores en trabajos onerosos físicamente si no se abren vías para preservar esta característica del sistema. Para la mayoría del sistema significan un "endurecimiento" marcado de las condiciones de elegibilidad, entendible, sin embargo, porque cada generación de trabajadores vive unos 7 años más que la precedente y este cambio altera profundamente el equilibrio general del sistema.	Aumento gradual a lo largo de 10 años
	Jubilación anticipada	Sostenibilidad	Reducir a los 63 años la posibilidad de jubilarse anticipadamente	Ambas medidas estimulan el alargamiento de la vida laboral y posibilitan la obtención de mayores prestaciones penalizando las carreras más cortas. Los incentivos deben ser actuarialmente más favorables para el sistema que para los trabajadores, o no tendrán efectos discernibles sobre la sostenibilidad		Aumento gradual a lo largo de 10 años
	Jubilación demorada	Suficiencia Sostenibilidad	Plena libertad para jubilarse pasada la edad legal con posibilidad de superar la pensión máxima			Sin transición y para todos los trabajadores
(III) Cálculo de la prestación de jubilación	Periodo de Carencia	Suficiencia Sostenibilidad	Mantener los 15 años Para carreras menores: (i) endurecer la opción de capitales, (ii) perfeccionar la totalización bilateral y/o en el marco de la UE con países terceros, (iii) trasladar las cotizaciones realizadas al Pilar II Público ( <i>vid infra</i> ).	Fortalece el incentivo normativo a buscar carreras más largas de cotización, el aumento de los recursos del sistema y la mejora de las pensiones futuras	Si el componente de solidaridad del sistema es elevado, carreras más largas llevan a pensiones más elevadas (en proporción a las cotizaciones realizadas) y el balance del sistema se deteriora. Por eso es importante tratar la solidaridad fuera del sistema con recursos presupuestarios.	Periodo de adaptación de 5 años para trabajadores de menos de 45 años y nuevos entrantes. Los trabajadores de 45 años y más continúan en el régimen actual.
	Fórmula de cálculo de la prestación	Sostenibilidad Equidad contributiva	Preservar y revitalizar la fórmula de "aportación definida" con un cálculo basado en las Cotizaciones Efectivas Capitalizadas ajustadas por la Esperanza de Vida restante a la edad de jubilación elegida. Para evitar oscilaciones coyunturales de la Esperanza de Vida se utilizará cálculos promedio de varios años.	Dota al cálculo de la pensión de coherencia actuarial estricta y permite modular para el caso de trabajos onerosos u otras condiciones estructurales que limitan la esperanza de vida (pobreza relativa, estado de salud, etc.)	Puede achacarse que limita la solidaridad, pero esta puede desplazarse a otros elementos del sistema social (fuera de la CASS), especialmente como se señala en la siguiente medida.	Para trabajadores de menos de 45 años
	Complementos de las pensiones	Equidad distributiva	Armonizar todos los sistemas de complementos de renta existentes en Andorra en línea con un "complemento de renta mínima único" reconocido por una agencia estatal a todos los pensionistas (contributivos y no contributivos) y trabajadores que cualifiquen para obtenerlo y financiado con impuestos generales.	Deslinda estrictamente lo contributivo y lo no contributivo (separación de fuentes de financiación) y equipara los derechos de trabajadores y pensionistas con rentas insuficientes, protegiendo a la vez a los pensionistas a los "trabajadores pobres".	Las prestaciones asistenciales no deben superar a las contributivas pues provocarían la desmovilización contributiva de los trabajadores, especialmente de los autónomos socavando las bases técnicas de la Seguridad Social.	Periodo de 4 o 5 años (una legislación sería el marco ideal para esta medida) para todos los pensionistas y trabajadores
	Actualización de la prestación	Suficiencia	Introducir la revalorización anual de las pensiones con la inflación del año precedente. Ajuste en caso de inflación negativa con un mecanismo simétrico que evite descenso nominal de la pensión y preserve su poder adquisitivo. En caso necesario crear un sistema de "Inflación ± X" diferenciando niveles de prestación para mejorar las pensiones mínimas	Preserva estrictamente el poder adquisitivo de las pensiones, sin crear agravios comparativos y puede introducir elementos moderados de solidaridad sin empeorar la sostenibilidad del sistema.	Uno de los mecanismos más complicados de encajar con la sostenibilidad ya que el aumento anual se consolida a futuro y el valor presente de cada punto porcentual, en términos de gasto en pensiones en % del PIB puede ser muy elevado.	Inmediata para todos los pensionistas
Compatibilidad de la pensión con ingresos laborales	Suficiencia Sostenibilidad Equidad distributiva	Compatibilidad plena de pensión e ingresos laborales e introducción de una cotización de solidaridad del 8% del salario bruto. El pago de cotizaciones no sería obligatorio, pero conllevaría recálculo de la pensión cada cierto número de años.	Dinamiza la economía, la recaudación fiscal y el empleo. Mejora el balance del Pilar I Mejora las pensiones	Puede ir a la contra del ajuste de plantillas en empresas con dificultades. Se puede mitigar con la introducción de un "contrato de compatibilidad" que permita una novación de los contratos indefinidos con el paso a la jubilación del trabajador que compatibiliza ingresos eliminando antigüedad e indemnizaciones por despido de aquellos. Su adopción haría necesario modificar la Ley de Relaciones Laborales.	Inmediata para todos los pensionistas y trabajadores o, en su caso, realizando una transición con arreglo a la mencionada modificación de la Ley de Relaciones Laborales.	
(IV) Previsión Social Complementaria	Planes de Pilar II	Sostenibilidad Suficiencia	Introducir los Planes de Pensiones de empleo inclusivos de adscripción por defecto ( <i>autoenrolment</i> ) financiados con aportaciones iniciales del 1% + 1%, fiscalmente calificados y bonificados (+0,5%). Creación de un Plan público por defecto para PYMEs y trabajadores autónomos de este tipo en el seno de la CASS.	Una medida muy importante y simbólica de la determinación del país para crear pensiones inclusivas, especialmente acogiendo a trabajadores no convencionales	Encarece el coste del trabajo, aunque solo mientras se van ajustando los salarios brutos en el marco convencional (las aportaciones son salario de ferido) y la productividad aumenta.	Deseablemente debería ser inmediata y universal, con un aumento progresivo del tipo de cotización hasta un total del 5% en 7 años (2%+2%+1%)
	Planes de Pilar III	Sostenibilidad Suficiencia	Estimular fiscalmente los Planes de Pensiones personales (diferimiento fiscal), diseño específico para autónomos mediante un vehículo asimilable al Pilar II público.	Cierra el círculo del ahorro previsional con importantes efectos para el bienestar de los trabajadores	Puede ser gravoso para el balance fiscal general, por el diferimiento, pero en escasa medida y no necesariamente. No presenta inconvenientes al ser voluntario.	Sin transición y para todos los trabajadores, adscripción voluntaria.

### Las medidas que se proponen

- Trazan un perímetro previsional integral, avanzado y ambicioso
- Son mutuamente coherentes, abrazando las pensiones de la Seguridad Social (nucleares), que se hacen sostenibles, y las pensiones complementarias (sostenibles por definición), que hacen al conjunto de rentas de jubilación suficiente.
- Combinan la solidaridad con el reconocimiento del esfuerzo contributivo y logran al mismo tiempo la suficiencia y la sostenibilidad
- **¿Para la próxima generación? ¿Para siempre? NO, sus mecanismos automáticos y de salvaguarda tendrán que revisarse a medida que lo determinen:**
  - Las condiciones demográficas (paso de los baby boomers, explosión/implosión de la longevidad)
  - Las condiciones productivas (explosión de la productividad, crisis estructurales)

**¿Por qué no lo hacemos?**



***Muchas gracias  
por su tiempo y atención***