LOS RETOS DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES: PRESENTE Y FUTURO

José Ignacio Conde-Ruiz*
Universidad Complutense y FEDEA

SUMARIO: I. LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO. –II. LOS PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD. –III. LA REFORMA DE 2011, UNA BUENA REFORMA, PERO INSUFICIENTE. –IV. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD. IV.1. La propuesta del Comité de Expertos. IV.2. La propuesta del Gobierno. –V. UNA VEZ GARANTIZADA LA SOSTENIBILIDAD EL SIGUIENTE PASO ES LA SUFICIENCIA. –VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN

El texto del profesor José Ignacio Conde-Ruiz aborda los retos del envejecimiento y los problemas de sostenibilidad de las pensiones y analiza el factor de sostenibilidad, considerando la propuesta del Comité de Expertos y del Gobierno. Posteriormente examina y se posiciona en torno al debate de la "suficiencia". En este sentido, señala la necesidad de buscar otras vías para repartir el coste de la sostenibilidad y corregir las injusticias que permanecen en el sistema.

ABSTRACT

The article examines the challenges of aging and the problems of sustainability of pensions and the sustainability factor, considering the proposal of the Committee of Experts and the government. Later analyzes the debate of "sufficiency". In this regard, stresses the need to look for other ways to spread the cost of sustainability and correct all the injustices that remain in the system.

Palabras clave: Sistema de Pensiones, Factor de sostenibilidad, Revalorización de las pensiones

Key words: Pension System Sustainability factor, revaluation of pensions

* Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico.

El sistema público de pensiones en España es de reparto, es contributivo y es de prestación definida.

• Que sea de reparto, indica que en que en cada momento del tiempo los trabajadores dedican una parte de los salarios a pagar la pensión los actuales jubilados. Es decir, un sistema donde todo lo recaudado por el sistema se reparte entre todos los jubilados que tienen derecho a percibir una pensión.

• Que sea contributivo, indica que existe una relación entre las contribuciones y las pensiones recibidas. Esta relación, aunque en algunos casos se rompe o es injusta, tal como expondré, indica que cuanto más se contribuye mayor es la pensión. En contraposición a los sistemas contributivos (o tipo "bismarkiano") tenemos los asistenciales (o tipo "beveridge") donde se rompe la contributividad al proveer la misma pensión a todos los trabajadores independientemente de cuanto hayan contribuido. En este sentido como se puede ver en la siguiente el sistema español es de los que tiene una de las tasas de sustitución (o ratio entre la pensión y el último salario) más altas del mundo.

Cuadro 2: Tasa de sustitución*

	Bruta (% del salario medio)							Neta (% del salario medio)						
País	50	75	100	125	150	175	200	50	75	100	125	150	175	200
Austria	76.6	76.6	76.6	76.6	72.3	62.0	54.3	91.3	90.1	89.9	89.8	84.6	72.4	63.7
Bélgica	60.1	43.0	42.0	39.3	32.7	28.0	24.5	81.8	67.6	64.1	59.7	52.0	46.1	41.4
Finlandia	66.4	57.8	57.8	57.8	57.8	57.8	57.8	72.0	64.1	65.2	65.5	64.4	64.4	65.1
Francia	55.9	49.1	49.1	44.6	41.3	38,9	37.1	69.4	60.6	60.4	56.1	53.1	50,8	49.0
Alemania	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	36,9	32.3	55.6	57.9	57.9	57.3	57.2	49,9	43.4
Grecia	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	95,7	95.7	113.6	110.5	111.2	110.3	106.8	105,3	104.2
Italia	64.5	64.5	64.5	64.5	64.5	64,5	64.5	78.2	76.7	75.3	75.3	76.7	77,2	76.7
Luxemburgo	97.9	90.9	87.4	85.3	83.8	82.8	82.1	103.1	96.7	94.0	92.2	90.9	89.9	89.0
Noruega	63.4	52.6	53.1	48.4	41.7	36.9	33.4	81.7	62.9	62.2	58.1	51.4	46.6	42.9
Portugal	63.3	54.3	53.9	53.6	53.1	52.7	52.4	73.4	66.5	69.2	69.6	70.5	70.6	70.6
España	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2	73,7	64.5	82.3	84.4	84.9	85.2	85.4	78,6	70.2
Suecia	68.3	56.8	53.8	63.6	68.7	72,3	75.0	67.0	56.3	53.6	65.7	72.6	75,9	78.3

Fuente: OCDE, ELS Pensions

Nota: La tasa de sustitución es la relación teórica entre la pensión y el salario previo a la jubilación que se espera para un hombre que accediera al mercado laboral en el año 2008 con una edad de 20 años, soltero, con un historial completo con un salario equivalente y que se jubila según las normas de cada país.

• Que sea de prestación definida, indica que en cada momento del tiempo la tasa de sustitución de las pensiones (o el nivel de la pensión en relación al salario) está definida en función del historial laboral (básicamente años cotizados, salarios y edad de jubilación) y, por tanto, la pensión que se percibe no tiene relación alguna con criterios actuariales que garanticen el equilibrio financiero. Esto es importante, pues incluso si el sistema estuviera definido tal que existiera un equilibrio actuarial entre lo cotizado y lo recibido, si cambiaran las variables demográficas relevantes el sistema (como la esperanza de vida) o variables macroeconómicas como el ratio entre cotizantes y pensionistas, el sistema se desajustaría financieramente. Es aquí, como veremos más adelante, donde el factor de sostenibilidad juega su papel más importante: permite reformar un sistema de pensiones prestación definida como el español hacia otro de contribución definida. Es decir, el factor entre otras cosas permite el ajuste automático del sistema una realidad demográfica y macroeconómica cambiante. Dejando de estar ya la prestación totalmente definida. No es de extrañar por tanto, que la mayoría de los países que tenían un sistema de prestación definida como el nuestro ya tengan incorporado algún tipo de Factor de Sostenibilidad.

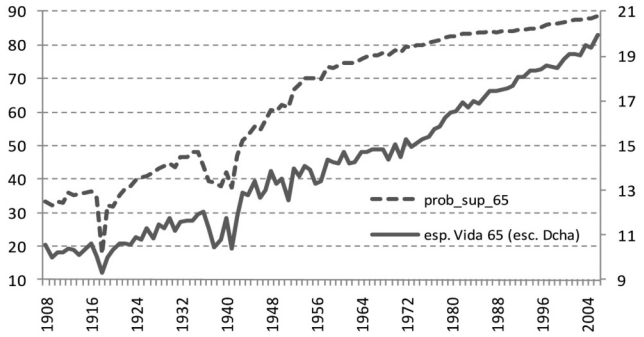
Este artículo está organizado de la siguiente forma. La primera sección analiza los problemas que el envejecimiento tendrá sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. En la segunda sección analizaré la reforma de 2011. En la tercera sección analizaré los restos del factor de sostenibilidad y la última sección está dedicada a la propuesta del gobierno y las futuras reformas.

I. LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO

El proceso de envejecimiento en España es mucho más intenso que en otros países. Y esto es debido tres causas principales.

La primera es el espectacular aumento de la esperanza de vida a partir de los 65 que además es superior a la media de los países desarrollados (situándose en 18,7 años para los hombres y 22,8 para las mujeres). Además, como se puede ver en el siguiente gráfico a principios del siglo XX sólo el 35% de cada generación alcanzaba los 65 años, en la actualidad el 90% alcanza la edad de jubilación. Y lo que es más importante, tenemos evidencia de que la esperanza de vida a partir de los 65 años aumenta un año cada ocho años aproximadamente.

Probabilidad de supervivencia a los 65 años en España (1908-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de The Human Mortality Database)

El aumento de la longevidad hace que las pensiones recibidas durante el periodo de jubilación sean excesivamente generosas en relación a las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral y por lo tanto genera problemas de sostenibilidad del sistema.

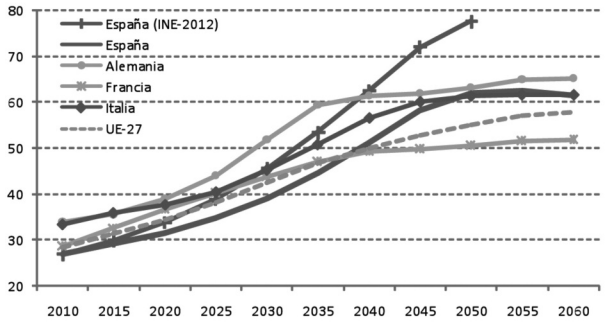
La segunda es que, a pesar de la fuerte proceso de inmigración experimentado, España tienen una de las tasas de fecundidad más bajas de los países desarrollados, 1,4 hijos por mujer en edad fértil frente a una media de 1,8 hijos.

Y, la tercera es que el proceso de envejecimiento en España aún no se ha producido y va con retraso con respecto a los otros países industrializados. El retraso ha sido debido principalmente al intenso proceso inmigratorio sufrido en la primera década del siglo XXI y a que las generaciones mas extensas, los llamados “babyboomers”, llegaron más tarde.

Esto hace que si analizamos la proyección de la Tasa de Dependencia por países, sea precisamente España donde alcanza un mayor nivel. Recordemos que la tasa de Dependencia es una variable muy utilizada como indicador del envejecimiento y no es mas que el porcentaje de trabajadores mayores de 65 años sobre la población en edad de trabajar (entre 20 y 64 años).

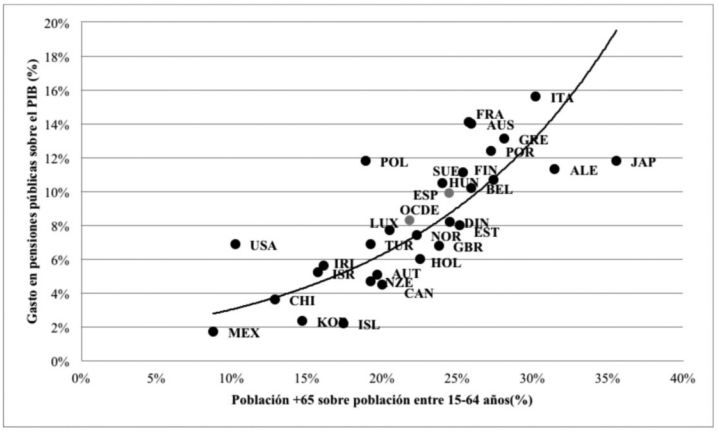
Si la tasa de dependencia sube nos estará indicando que incluso en el caso de que todo el mundo este trabajando hay menos trabajadores por cada jubilado. Un ratio claramente relacionado con la solvencia de un sistema de pensiones de reparto. En España, con las ultimas previsiones del INE la tasa de dependencia pasara de poco mas del 25% a cerca del 80% en las próximas décadas. Mientras que para la media de la UE no superará en el mismo periodo el 60%. En términos de trabajadores, en el caso de España pasaremos de una persona mayor de 65 años por cada 4 en edad de trabajar, a 1,7 personas potencialmente activas, por cada trabajador en escenario más optimista, y a 1,25 en según el ultimo escenario del INE. Es destacable que en este último escenario de hoy hasta el año 2050, la población entre 16 y 64 años pasara de 30 millones a 20 millones y paralelamente la población de mas de 65 años pasará de poco más de 8 millones a más de 15 millones.

Proyección de la tasa de dependencia (2010-2060)
(% mayores 65 años sobre población de 20 a 64 años)
Fuente: Aeging Report 2012 (CE) y Proyecciones de población 2012-2052 (INE)



Es fácil de entender que cuanto mayor es la Tasa de Dependencia mayor es el gasto en pensiones sobre PIB. Es decir, hay menos personas trabajando o produciendo por cada jubilado. De hecho como puede ser en la siguiente figura existe una clara relación positiva entre tasa de dependencia y gasto en pensiones.

Gasto en pensiones sobre PIB y tasa de dependencia. OCDE (2009)



Fuente: OCDE

Y tal como vemos el gráfico España tiene un nivel de gasto sobre PIB inferior a muchos otros países. Pero también tiene una tasa de dependencia mucho menor, o una población más joven. No es difícil imaginar qué pasará cuando alcancemos la tasa de dependencia que hemos visto antes. Es decir, la diferencia con respecto a otros países no es debida a que tengamos un sistema de pensiones menos generoso, como tratan de defender algunos, sino es debida a que aún tenemos una tasa de dependencia más baja que otros países donde el proceso de envejecimiento ha llegado antes. Es decir, para comparar la generosidad del sistema de pensiones no se debe usar únicamente el gasto sobre PIB, sino también debemos estar seguros de que los países que estamos comparando están sufriendo un proceso de envejecimiento similar.

II. LOS PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD

Una forma sencilla de analizar la relación entre el envejecimiento de la población y el gasto en pensiones consiste en analizar los determinantes fundamentales del gasto agregado en pensiones. Para ello, descompondremos el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en los siguientes tres factores que componen una identidad contable:

$$\frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} = \underbrace{\frac{\text{Pob. mayor 65 años}}{\text{Pob. edad de Trabajar}}}_{\text{Factor Demográfico}} \underbrace{\frac{1}{\text{Tasa de Empleo}}}_{\text{Factor Mdo.Trabajo}} \underbrace{\overbrace{\frac{\text{NºPensiones}}{\text{Pob. mayor 65 años}}}^{\text{Elegibilidad}} \overbrace{\frac{\text{Pension media}}{\text{Productividad media}}}^{\text{Generosidad}}}_{\text{Factor Institucional}}$$

• El Factor Demográfico. Este factor es equivalente a la tasa de dependencia que hemos visto en el gráfico previo. Según las últimas proyecciones del (INE), la tasa de dependencia pasará del 27% actual a aproximadamente el 40% en 2025, alcanzando un 77% en el 2050. Incluso en el escenario anterior del INE que era más optimista en cuanto a la entrada de inmigrantes la tasa de dependencia se situará en el 61% en 2050. Luego, en el mejor de los casos, o con el escenario mas generoso en cuanto a la entrada de inmigrantes, la esta tasa, se multiplica por 2,2. Pero en el peor de los casos, o si se cumple el nuevo escenario del INE mucho menos generoso en cuanto a la entrada de inmigrantes, puede llegar a multiplicarse por 2,8. Esto quiere decir, que si los otros dos factores permanecieran constantes, el gasto como porcentaje del PIB en las próximas décadas o bien más que se duplica (i.e 2,2 veces) o incluso casi se triplica (i.e 2,8 veces).

• Factor de Mercado de Trabajo. Este factor depende del funcionamiento del mercado de trabajo en el futuro. Dado que es muy difícil prever cual será la evolución de la tasa de empleo en el largo plazo, la mayoría de los trabajos que analizan la dinámica futura del gasto en pensiones suponen que la economía se encontrará en el escenario más favorable posible. Es decir, si bien es cierto que resulta muy difícil prever cuál será la tasa de empleo en 2025 y en 2050, parece claro que ésta tiene un límite superior. Por ejemplo, las directrices de la Unión Europea consideran un éxito alcanzar una tasa de empleo global del 72%. La UE alcanzará estas tasas tan altas o al menos nunca vistas en nuestra historia.

• El último es el Factor Institucional. Este es el factor que depende del sistema de pensiones y por lo tanto, cuando se habla de reformas para contener el gasto, estas reformas afectan principalmente a este factor. Como podemos ver en la ecuación previa, este factor esta formado por dos variables: la elegibilidad y la generosidad. Pasemos a explicar ambas.

La elegibilidad es la ratio entre el número de pensiones y la población mayor de 65 años y está sujeto, por tanto, a las normas de acceso a las pensiones contributivas. El estado español reconoce prestaciones contributivas por jubilación, viudedad, orfandad e incapacidad permanente. Todo ello unido a las pensiones de la jubilación anticipada hacen que actualmente en España esta ratio sea superior a la unidad. Dado que la mujer se ha incorporado al mercado laboral uno debería esperar que esta ratio aumente en el tiempo. Y por lo tanto

en lo que a la elegibilidad se refiere sabemos que el gasto en pensiones va a aumentar, salvo que se introdujeran reformas en el sistema de pensiones que endurecieran el acceso a las pensiones contributivas. En principio la reforma del año 2011 que analizaremos más adelante no afectara a la elegibilidad.

Por otro lado, la generosidad se define como la ratio entre pensión media y productividad media (PIB por ocupado). La evolución futura dependerá, no sólo de los cambios en la productividad que experimente la economía (progreso tecnológico) sino también, lo que es más importante, de cómo se trasladen los aumentos en la productividad a las pensiones. Y aquí está la clave, en España, las pensiones contributivas tal como hemos visto antes se calculan en base a una función que depende del historial laboral de los trabajadores entre los que se encuentra el salario medio de los últimos 15 años. Esto es muy importante pues a través de la formula de cálculo de las pensiones los aumentos en la productividad se trasladan indirectamente a las pensiones, en la medida que generan ganancias salariales. Por este motivo la pensión media y la productividad media no son independientes entre sí. Dada esta relación entre la productividad y el cálculo o la fórmula que determina la pensión, sabemos que las reformas que se introduzcan sí tendrán efecto sobre la generosidad. O dicho de otra forma, las reformas lo que hacen en el agregado es afectar a la relación entre la productividad (o en cierta medida los salarios) y las pensiones. De hecho, tal como hemos visto antes, es destacable que el sistema de pensiones en España tiene una de las tasas de sustitución mas alta del mundo.

¿Entonces que va a pasar con el gasto en pensiones sobre PIB en ausencia de reformas?

Como he dicho antes, si analizamos el Factor demográfico es fácil ver que, incluso en el escenario de inmigración más generoso, este más que se duplica. Es decir, si se mantiene todo igual y la situación del mercado de trabajo no cambia, solo por el envejecimiento el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se multiplica por dos, pudiendo llegar, de confirmarse el último escenario del INE, por 2,8.

El Factor del mercado de trabajo, si nos ponemos en el mejor de los escenarios, va a mejorar, pues la tasa de empleo está por debajo del 60%. Lo importante aquí es tener en cuenta que este factor tiene un límite de mejora: pues la tasa de empleo si conseguimos el pleno empleo alcanzará un nivel del 72% (siendo esta una de las más altas del mundo). Por tanto, este factor pasará del 1,66 (i.e. 1/0.6) a un máximo del 1,38 (i.e. 1/0.72). Es decir, en el mejor de los casos el factor del mercado de trabajo se reducirá, ayudando a contener el gasto, un 16%. Luego si el factor demográfico duplica el gasto y el factor laboral solo lo reduce un 16%. Aquí no hay mucho margen de error. Sabemos que en el mejor de los casos tanto en cuanto a la entrada de inmigrantes como en cuanto al comportamiento del mercado laboral el gasto en pensiones como porcentaje del PIB va a aumentar más del 80%.

Es decir, el envejecimiento nos lleva a que incluso si alcanzamos el pleno empleo con tasas de empleo del 72%, en ausencia de reformas el gasto en pensiones se va a multiplicar por 2. El resultado, no es sorprendente si combinamos dos de los hechos que he destacado anteriormente: un sistema que provee tasas de sustitución con un proceso de envejecimiento que anticipa un aumento exponencial de la tasa de dependencia.

Pero ¿qué pasa con los ingresos? Para entender que los ingresos sobre PIB van a permanecer constantes en el tiempo permítanme analizar otra identidad contable, esta vez para la variable de ingresos:

$$\frac{\text{Ingresos por cotizaciones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Empleo * Salario* Tipo Cotización}}{\text{Empleo*Productividad Media}} = \frac{\text{Salario*Tipo Cotización}}{\text{Productividad Media}}$$

Nuevamente esto es una igualdad contable que debe cumplirse por definición. Es fácil de entender que si no se toca el tipo de cotización (o las bases de cotización) la evolución de los ingresos sobre PIB será la misma que la del ratio salario sobre productividad media. Luego la única forma de que suba la recaudación sobre PIB sería que los salarios subieran más de lo que lo hace la productividad media. Pero esto sabemos que no puede ocurrir en el largo plazo salvo que cambie la distribución funcional de la renta. Pues en equilibrio el salario de un trabajador tiene que evolucionar de forma similar a lo que aporta, es decir, su productividad. Y por lo tanto en el agregado ambas variables prácticamente también deben evolucionar de forma paralela. Digo prácticamente, porque para ser precisos el ratio salario sobre productividad media aumenta solo si el peso del factor trabajo en el PIB aumenta. En general, cambios apreciables en la distribución funcional de la renta solo son posibles en el medio plazo pero desde el inicio de la Democracia el peso de la renta salarial en el PIB se ha mantenido estable entre el 50% y el 55%.

Luego, si en ausencia de reformas, el gasto sobre PIB se multiplica por dos y los ingresos sobre PIB permanecerán prácticamente constantes, es fácil entender la necesidad de las reformas. De ahí, que en 2001 se llevase a cabo una importante reforma y que estemos a punto de que se apruebe el llamado factor de sostenibilidad.

III. LA REFORMA DE 2011, UNA BUENA REFORMA, PERO INSUFICIENTE

En mi opinión la reforma de 2011, aunque veremos que es insuficiente, ha sido la más importante de nuestro sistema de pensiones desde el año 85. La reforma supuso una modificación simultanea de tres parámetros clave del sistema: Base Reguladora, Tasa de Sustitución y Edad Legal de Jubilación. Los cambios comenzaran a aplicarse a partir del año 2013 a través de un calendario establecido que permitirá al nuevo sistema estar en pleno funcionamiento en el año 2027. Los cambios principales que afectan a la pensión de jubilación son los siguientes:

• Primero, se amplía la Base reguladora (o es el conjunto de salarios que se usan para calcular la pensión de un trabajador con historial laboral completo). Antes de la reforma se usaban los 15 últimos años cotizados y con la reforma se amplía a los últimos 25 años.

• Segundo, se pospone la Edad Legal de jubilación que mide la edad a partir de la cual el trabajador se puede jubilar sin recibir ninguna penalización sobre su pensión. En este caso la reforma retrasa la edad legal de jubilación hasta los 67 años. Esta es la medida más importante pues tiene un impacto doble por cada año de retraso en la edad de jubilación: por el lado del ingreso se gana un año de cotizaciones y por el lado del gasto se ahorra un año de pago de la pensión. No obstante, hay que matizar que la medida no afectara a todos los trabajadores. Es decir, con esta reforma se sigue permitiendo jubilarse a los 65 años a los trabajadores que tengan carreras laborales que sean iguales o superiores a 38 años y 6 meses cotizados cuando alcanzan los 65 años.

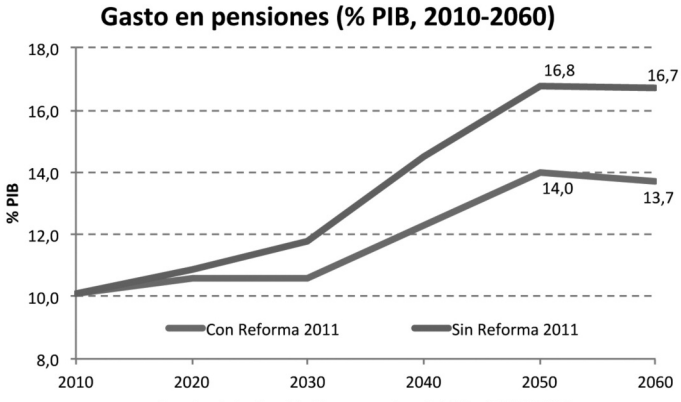
Paralelamente, se retrasa dos años la edad a partir de la cual se permite la jubilación anticipada voluntaria, pasando de los 61 años a los 63 años. En realidad solo se permite la jubilación a partir de los 61 años cuando esta jubilación voluntaria venga motivada por una situación de crisis. La ley no especifica que quiere decir exactamente “situación de crisis”.

• Tercero, se modifica la Tasa de sustitución que mide el porcentaje de la Base Reguladora (i.e. del salario medio) al que tiene derecho un trabajador en función de los años trabajados. La tasa de sustitución no se modifica en cuanto al mínimo de años trabajados necesarios para tener derecho a una pensión contributiva (i.e. el llamado periodo de carencia) que sigue siendo igual a quince años. Pero se amplía el número de años necesarios para alcanzar el 100 % de la base reguladora. Antes de la reforma eran 35 años y con la reforma se amplía hasta los 37 años cotizados. Esta medida es natural una vez que se pasa la edad legal de jubilación de 65 a 67 años.

A raíz de la reforma de 2011, han surgido varios estudios que han tratado de evaluar su impacto en términos de contención del gasto. En Conde-Ruiz y González (2013) hemos estimado que en términos potenciales la reforma tiene capacidad para reducir el gasto en pensiones hasta un máximo de casi 3 puntos de PIB. Este resultado está en línea con las proyecciones tanto del Gobierno en su Programa de Estabilidad para España 2011-2014 (MEH, 2011) como del Banco de España en su Informe Anual de 2010 (Banco de España, 2011) y por varios trabajos realizados desde el mundo académico [de la Fuente y Domeneq (2013) y Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2011)]. Es decir, si atendemos a los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones, vemos cómo la reforma, siendo la más importante de las ultimas décadas, solo soluciona un tercio de los problemas de sostenibilidad financiera futura.

En este sentido es importante resaltar que los resultados obtenidos constituyen una cota máxima del impacto de las medidas evaluadas. Esto es debido a que la medida con mayor impacto, la del retraso de la edad de jubilación de 65 a 67 años, tiene restricciones en su aplicación que pueden ser relevantes. Es decir, en los ejercicios de simulación realizados en Conde-Ruiz y González (2013) hemos supuesto que todos los trabajadores posponen la jubilación dos años, pero en realidad la reforma dice que solo se verán obligados a hacerlo aquellos que hayan cotizado por menos de 38 años y medio. Y esto es un dato importante, pues según los datos en la actualidad, más de la mitad de los nuevos jubilados tienen historiales laborales superiores a los 38,5 años y por lo tanto no les afectaría la reforma. Además la medida de posponer la edad mínima de jubilación de 61 a 63 años también tiene limitaciones en su aplicación. Según la Ley aprobada, excepcionalmente, se permitirá la jubilación a los 61 años en caso de estar motivado por situaciones de crisis. Es decir, como no está concretado qué se entiende por "situación de crisis" no sabemos qué proporción de trabajadores continuará jubilándose a los 61 años. En la medida qué estas excepciones se generalicen a un mayor numero de trabajadores el impacto de las medidas será menor que el presentado en este trabajo. Por este motivo, para completar el análisis habría que evaluar los efectos que estas limitaciones tienen sobre el ahorro en el gasto en pensiones obtenido.

En este sentido, de todos los estudios que han analizado el impacto de la reforma de 2011, son precisamente las proyecciones que ha enviado el Gobierno a Bruselas en su Programa de Estabilidad las que anticipan un menor gasto en pensiones sobre PIB. No obstante, como se puede ver en el siguiente gráfico, incluso las optimistas previsiones del gobierno anticipan que el gasto público en pensiones después de la reforma de 2011 seguirá aumentando hasta situarse en el 14% del PIB. Una cifra que, si tenemos en cuenta que los ingresos sobre PIB, tal como demostramos en el capítulo anterior, no sobrepasarán el 10%, nos lleva a un déficit estructural del sistema de pensiones. O lo que es lo mismo a que el sistema, tras la reforma de 2014, necesita continuar con las reformas para garantizar su sostenibilidad. Precisamente, este hecho, como veremos, motivó la necesidad de adelantar el factor de sostenibilidad.



Fuente: Actualización Programa de estabilidad 2013-2016.
Ministerio de Economía y Competitividad

A pesar de que la reforma de 2011 es insuficiente para resolver los problemas de sostenibilidad hay dos aspectos positivos que creo importante resaltar. En primer lugar, porque toca parámetros del sistema de pensiones que parecían inamovibles. Se mejora la contributividad al considerarse para el cálculo de la Base Reguladora lo cotizado en los últimos 25 años y no solo en los últimos 15 años. Y sobre todo se cruza una línea roja que nadie se atrevió a tocar desde la introducción del Retiro Obrero en 1919 como era la edad de jubilación legal a los 65 años. En segundo lugar, porque consiguió un gran consenso social al contar con la aprobación del Diálogo Social.

IV. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

IV.1. La propuesta del Comité de Expertos

Como he indicado anteriormente, el objetivo principal del Factor de Sostenibilidad es reformar un sistema de pensiones prestación definida, como el español, hacia otro de contribución definida. Es decir, el factor entre otras cosas permite el ajuste automático del sistema, una realidad demográfica y macroeconómica cambiante. No es de extrañar por tanto, que la mayoría de los países que tenían un sistema de prestación definida como el nuestro ya tengan incorporado algún tipo de Factor de Sostenibilidad.

Teniendo en cuenta estas premisas, el factor de sostenibilidad debería asegurar frente a los riesgos a los que están sometidos los sistemas de pensiones de reparto y de prestación definida: riesgo de longevidad y riesgo del ciclo económico.

- Riesgo de longevidad. El aumento de la longevidad hace que las pensiones recibidas durante el periodo de jubilación acaben siendo excesivamente generosas en relación a las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral y por lo tanto genera problemas de sostenibilidad del sistema. El factor de sostenibilidad en esta dimensión sirve para ajustar de forma automática la pensión recibida buscando su equivalencia actuarial con respecto a las cotizaciones realizadas.

- Riesgo macroeconómico. Aunque se consiguiera un factor de sostenibilidad que obtenga el ajuste actuarial entre las cotizaciones realizadas y las pensiones recibidas, es posible que durante una fuerte recesión económica con una fuerte y continuada caída del empleo no sea posible garantizar dichas pensiones. O que tengamos un importante desajuste en el tamaño entre generaciones, y que provoque que durante un tiempo se retiren unas generaciones mucho mas numerosas. En este sentido, los fuertes déficits del sistema de pensiones generados, bien durante una prolongada recesión económica o en bien en el periodo que se jubilen los “babyboomers”, obligue a destinar un excesivo porcentaje de PIB al pago de pensiones con el consiguiente efecto expulsión sobre el gasto de otras partidas quizá mas apropiadas en ese momento. Un factor de sostenibilidad aplicado en esta dimensión afectaría a todos los pensionistas y no solo a las nuevas altas. Básicamente afectaría a la forma de actualizar las pensiones, de tal forma que si la situación económica es muy mala las pensiones se actualizarían por debajo de la inflación. Este factor debería ser reversible, es decir, en el periodo de crecimiento económico las pensiones se deberían actualizar por encima de la inflación para recuperar el poder adquisitivo perdido.

La experiencia internacional respecto al diseño del factor de sostenibilidad tal como puso de relieve el Informe de Expertos, muestran que hasta la fecha hay dos tipos de factor de sostenibilidad en el mundo.

- Por un lado tenemos países que tienen un factor de sostenibilidad que solo se preocupan del riesgo de longevidad y que tienen como variable de referencia la evolución de la esperanza de vida. Son los factores llamados de primera generación y cuentan con este factor países como: Finlandia, Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Portugal, Polonia o Letonia entre otros.

• Por otro lado, tenemos países con un factor de sostenibilidad que se ocupa tanto del riesgo de longevidad como del riesgo macroeconómico, y a parte de la esperanza de vida utilizan como variable de referencia variables económicas como el PIB, los salarios o el ratio entre pensionistas y cotizantes. A estos factores se les denomina factores de segunda generación y cuentan con este factor países como: Suecia, Hungría, Alemania o Japón.

En el caso de España, como analizaremos a continuación veremos que el factor de sostenibilidad propuesto por los expertos es más amplio, completo, flexible y eficaz que el de otros países europeos, convirtiéndose, en lo que han definido como un Factor de Sostenibilidad de tercera generación. No porque sea tres veces más duro que cualquier otro en Europa, como han malinterpretado algunos, sino por todo lo contrario. De hecho, el factor de sostenibilidad propuesto por el Comité de Expertos va mucho allá y permite considerar todos los determinantes presentes y futuros del equilibrio presupuestario del sistema, incluidos los ingresos.

En concreto, el Factor de Sostenibilidad diseñado por el Comité de Expertos tenia dos elementos clave.

Factor de Equidad Intergeneracional (FEI), que actúa sólo sobre el cálculo de la pensión inicial y modera su crecimiento en función del aumento la esperanza de vida respecto a un año base. Se trata de un parámetro adicional que se suma a los ya existentes en el cálculo de la pensión inicial, sin interferir con las medidas adoptadas en la reforma de 2011. Su objetivo principal es tratar de manera igual a personas que se jubilen con la misma edad y con el mismo historial laboral pero en años diferentes y que, como consecuencia de su distinta esperanza de vida, terminen beneficiándose del sistema de pensiones durante un número de años muy distinto. En concreto la formula propuesta es:

$$FEI_{j,t+s} = \frac{e_{j,t}}{e_{j,t+s}}$$

donde $e_{j,t+s}$ es la esperanza de vida a partir de los j años de un trabajador que se jubila en un momento determinado $t+s$ y $e_{j,t}$ es la esperanza de vida de otro trabajador similar que también se jubila a la edad j pero s años antes (i.e. en el periodo t). En la medida en que aumente la esperanza de vida, sabemos que $e_{j,t+s} > e_{j,t}$, y por lo tanto la pensión que le corresponderá seria menor. Es decir, si dos trabajadores de distintas generaciones con el mismo historial laboral (años cotizados y salarios) se jubilan a la misma edad, el trabajador de la generación con una mayor esperanza de vida recibirá en media, y a pesar de haber cotizado lo mismo, un mayor montante en termino de pensiones a lo largo de su vida. Para corregirlo, este factor lo único que hace asegurar que ambos trabajadores perciban lo mismo en pensiones y para ello aquel que vivirá más años percibirá un poco menos cada año.

Este factor es estándar y existe en muchos otros países. Quizá por esto no ha levantado ninguna crítica, y parece ser aceptado por todos y según la información aparecida en la prensa también aparece en la propuesta del Gobierno. Según las previsiones de esperanza de vida elaboradas por el INE, el FEI implicará aproximadamente una caída del 5% de la pensión cada 10 años. Además, y Dios no lo quiera, es reversible o simétrico: si la esperanza de vida cae este factor FEI dará como resultado un aumento de las pensiones. Me gustaría también resaltar, que esto no implica necesariamente que las pensiones que recibirán los trabajadores futuros vayan a ser más bajas. Serán más bajas si se jubilan a la misma edad que lo hacen los trabajadores actuales, pero si viven mas años, y deciden trabajar más años, entonces la bajada del FEI podrá ser compensada por el retraso de la edad de jubilación o el aumento de la contributividad. Tal como advierte el informe de los expertos, para compensar la caída de la pensión debido al aumento de la esperanza de vida, será necesario introducir incentivos a la prolongación de la vida laboral.

El Factor de Revalorización Anual (FRA) determina el crecimiento anual de las pensiones. Este factor, quizá por la complejidad de la formula propuesta, ha acaparado todas las críticas:

$$g_{t+1} = \overline{g}_{I,t+1} - \overline{g}_{P,t+1} - \overline{g}_{s,t+1} + \alpha\left(\frac{I_t^* - G_t^*}{G_t^*}\right)$$

donde g_I es la tasa de crecimiento de los ingresos en términos reales, g_P la tasa de crecimiento del número de pensiones y g_S el incremento de la pensión media debido al efecto sustitución, por las diferencias entre las altas y bajas del sistema. Todas las variables aparecen definidas en términos nominales. El coeficiente α mide la velocidad a la que se corrigen los desequilibrios presupuestarios del sistema. Para que el ajuste fuera suave los expertos proponen que las variables estuvieran en media móvil de al menos 11 periodos y que el valor de α esté entre 1/4 y 1/3.

La historia detrás del FRA es muy simple, no es más que una restricción presupuestaria intertemporal de las que usan los economistas todos los días. Es decir, proviene de la igualdad contable de que los ingresos tienen que ser iguales a los gastos, corregidos por el ciclo económico:

$$G_{t+1} = G_t\,(1 + g_{t+1})\,(1 + g_{P,t+1})\,(1 + g_{s,t+1}) = I_t\,\,(1 + g_{I,t+1}) = I_{t+1}$$

Es decir, el FRA solo pretende imponer una condición de equilibrio presupuestario a largo plazo. Alguien podría pensar si no se podría haber encontrado una formulación más sencilla. Yo soy el primero que prefiero las cosas sencillas y que la gente entienda y me parece bien sacrificar rigor por sencillez. Pero en este caso la complejidad viene para garantizar que los cambios sean lo más suaves y justos posibles para los trabajadores.

En definitiva, el factor propuesto por los expertos, considera todos los determinantes presentes y futuros del equilibrio presupuestario del sistema, incluidos los ingresos.

En el hecho de que se permitan tocar los ingresos está el "quid" de la cuestión. Como ya he explicado el FRA que diseñaron los expertos tan solo indica que cuando se decida la revaluación de las pensiones hay que estar seguros que se cumple una restricción presupuestaria, es decir que tengamos ingresos suficientes para pagarla. Pero al mismo tiempo, el informe también abre la posibilidad de que se pueden aumentar los ingresos. Lógicamente más ingresos da más holgura a la restricción presupuestaria y permite al FLA aumentar más las pensiones. Lo mismo ocurrirá con una reforma que ajuste el gasto futuro. Esto significa que el Parlamento puede establecer la regla de revalorización del las pensiones que desee y luego si para que se cumpla el FLA (o que los ingresos sean iguales a los gastos) fuera necesario aumentar los ingresos tiene libertad para hacerlo. Los expertos se limitaron a establecer las condiciones para tener unas pensiones sostenibles.

IV.2. La propuesta del Gobierno

El gobierno ha aceptado el Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) tal como lo diseño el comité de expertos. Eso sí, ha cambiado el nombre, y se llamará "Factor de Sostenibilidad". En concreto, solo ha introducido un cambio menor y es que en lugar de utilizar la esperanza de vida a partir de los 65 años, van a utilizar la esperanza de vida a partir de los 67 años. Este

cambio me parece razonable puesto que con la entrada en vigor de la Reforma de Pensiones de 2011, que vimos en el anterior capítulo, la edad ordinaria de jubilación va a aumentar gradualmente hasta situarse en los 67 años en 2027. Este factor, que como sabemos solo va a afectar a las futuras pensiones (o altas) entrará en vigor en el año 2019.

La propuesta del Gobierno en lo que se refiere al Factor de Revalorización Anual (FRA) es la siguiente. La revalorización vendrá de la formula que establecieron los expertos y he comentado anteriormente, pero con la introducción de un techo y un suelo. En concreto, utilizando nuestra configuración:

- Si los ingresos son inferiores que los gastos, las pensiones solo suben un 0,25%.
- Si lo ingresos son superiores a los gastos, las pensiones pueden aumentar hasta un máximo de IPC+0,25%.

En primer lugar, señalar que la propuesta del gobierno en lo que se refiere al FRA se ajusta a la propuesta de los expertos. También le han cambiado el nombre y se llamará "Índice de Revalorización de las Pensiones" (o IRP). En el documento de los expertos también se recomendaba la introducción de un suelo y un techo en la revalorización. Pero como indique anteriormente la propuesta de los expertos, al dejar el grado de libertad de los ingresos también era compatible con otras formas de revalorización. Pero no nos podemos engañar, la propuesta existente hasta este año de revalorizar las pensiones con el IPC de noviembre, no estaba funcionando precisamente por la falta de ingresos. La regla del IPC de noviembre entró en vigor en 1997 y no ha sido capaz de mantener el compromiso en la primera crisis desde su creación: en 2011 se congelaron las pensiones, en 2012 no se compenso por la desviación de inflación en noviembre. Y si finalmente se cumple en 2013 será solo porque la inflación este año será históricamente baja.

Es decir, la propuesta de los expertos simplemente estableció unas reglas para garantizar una pensiones sostenibles a las futuras generaciones. Pero, y como no podía ser de otra forma, se dejo en manos del Parlamento el diseño final del sistema de pensiones que queremos. Sea cual sea el resultado final, lo que esta claro es que este tiene que ser sostenible. Sea cual sea la regla de revalorización que se decida se tiene que cumplir la restricción presupuestaria entre ingresos y gastos (i.e. el FRA): no se puede repartir lo que no se tiene.

V. UNA VEZ GARANTIZADA LA SOSTENIBILIDAD EL SIGUIENTE PASO ES LA SUFICIENCIA

Como he indicado, en mi opinión la propuesta del gobierno se ajusta a los parámetros del factor diseñado por los expertos y por lo tanto garantiza la sostenibilidad de las pensiones. Esto es obvio pues el mecanismo automático del FRA genera que se cumpla la restricción presupuestaria. La introducción del FRA es un paso adelante en la reforma de las pensiones pues garantiza la sostenibilidad. Pero también creo que será el pistoletazo de salida a lo que serán las pensiones del siglo XXI. Si no se modifican las pensiones se estará dejando todo el coste de la sostenibilidad en lo que sería una política de cuasi-congelación de las pensiones.

A pesar de los efectos de la reforma de 2011 y de los efectos del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización sobre el gasto en pensiones, sabemos que durante mucho tiempo el sistema de pensiones presentara déficits. Es decir, una vez superada la crisis económica y recuperados los niveles de empleo, empezaremos a notar con fuerza las consecuencias del envejecimiento de la población. Esto significa que en ausencia de reformas que contengan el gasto futuro o que aumenten los ingresos, la aplicación del Índice de Revalorización llevará a una cuasi-congelación del 0,25% de las pensiones. Sabemos que un periodo de congelación de las pensiones suficientemente largo conseguiría un equilibrio presupuestario. Pero esta vía no parece muy razonable, pues en términos de poder adquisitivo la pensión que percibirá un jubilado será menor con el paso del tiempo. Y esto no tendría ningún sentido salvo que el perfil de consumo de los jubilados sea decreciente con la edad. Y esto no parece ser cierto si tenemos en cuenta que con la edad, al empeorar la salud, se requieren más cuidados y atenciones.

Así, si se aprobara finalmente el proyecto de ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, se habrá garantizado la sostenibilidad del sistema de pensiones. Pero de un sistema de pensiones que sabemos que tiene importantes desigualdades o injusticias conocidas por todos. En primer lugar, no todos los años de cotización tienen el mismo peso en el cálculo de la pensión de jubilación, lo que beneficia (mucho) a los que llegan a los 65 años de edad con alrededor de 35 años de cotización, y perjudica (mucho) a los que concentran sus años de vida laboral en edades más jóvenes. En segundo lugar, tampoco todos los euros cotizados pesan igual, lo que beneficia a los que pueden cotizar más en los años cercanos a la jubilación, y perjudica a los que cotizan más cuando son jóvenes. Hay muchas cosas que mejorar y no podemos cerrar la agenda de reformas simplemente garantizando la sostenibilidad. O dicho de otra forma, difícilmente pueden abordarse objetivos de suficiencia y eficiencia si el sistema no es presupuestariamente sostenible.

Y es que una vez cerrado el debate de la sostenibilidad, debería empezar el debate de la suficiencia. En este debate se tienen que buscar otras vías para repartir el coste de la sostenibilidad y al mismo tiempo corregir todas las injusticias que sigue teniendo el sistema. Aunque queda mucho por hacer, pienso que el factor de sostenibilidad, si resulta aprobado, va a ser útil para incentivar las reformas que aún quedan pendientes. Confío que se introducirán medidas de ajuste del gasto futuro que corrijan las injusticias y desigualdades, y también, en la medida de lo posible, reformas que aumenten los ingresos del sistema. Si así se hace, conseguiremos que el sistema de pensiones del siglo XXI no solo sea sostenible, sino también más suficiente y más equitativo. Pero estos cambios tan deseados no evitarán que en el futuro se siga cumpliendo la restricción presupuestaria que definieron los expertos con el FRA o ahora con el IRP. Esto es así porque un sistema de reparto no puede repartir lo que no tiene.

En definitiva, el IRP sólo obliga a llevar a cabo políticas responsables, sujetas a una restricción presupuestaria intertemporal que lo único que impide es pagar pensiones en el presente mediante la deuda que soportarán las generaciones futuras, demorando así ajustes necesarios que, al no realizarse a su debido tiempo, terminarían siendo en el futuro más intensos e injustos.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco de España (2011). *Informe Anual 2010*. BdE, Madrid.

Comisión Europea (2012). *The Ageing Report 2012: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*. European economy 2l2012, Comisión Europea (DG ECFIN) y Comité de Polítíca Económica (AWG).

Conde-Ruiz, J.I. y C.I. González (2013) “Reforma de Pensiones 2011 en España” *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics,* 204-(1/2013): 9-44

De la Fuente, A. y R. Doménech (2013). “The financial impact of Spanish pension reform: A quick estimate”. *Journal of Pension Economics and Finance*, 2, pp. 111–137.

Díaz-Gimenez, J. y J. Díaz-Saavedra (2011). “Parametric reforms of the spanish pension system: a quantitative analysis” Mimeo-http://javierdiazgimenez.com/res/pen3-a12.pdf.