



SOSTENIBILIDAD, SUFICIENCIA Y EQUIDAD: MÁS ALLÁ DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

JOSÉ ENRIQUE DEVESA CARPIO

*Universidad de Valencia. Miembro del Grupo de Investigación en Pensiones
y Protección Social. Enrique.Devesa@uv.es*

INMACULADA DOMÍNGUEZ FABIÁN

*Universidad de Extremadura. Miembro del Grupo de Investigación en Pensiones
y Protección Social. idomingu@unex.es*

RESUMEN EJECUTIVO

Si se elaborara un manual de implantación y diseño de un sistema de pensiones público habría que incluir tanto la necesidad de definir claramente el riesgo que pretende cubrir el sistema como los tres principios que el sistema debe cumplir, esto es que sea sostenible, suficiente y equitativo. Muchas veces, estos términos se utilizan de forma equívoca, lo que nos llevará, en primer lugar, a clarificarlos.

Quizás la sostenibilidad es el concepto más difícil de entender. La definición más extendida es la de sostenibilidad financiera o de caja. Pero existe otra manera más técnica que nos permite completar la información proporcionada por ésta, nos referimos a una definición actuarial de sostenibilidad, que pretende cuantificar cuál es el coste que supone para el sistema entregar una unidad de pensión, y que denominamos Coste por Pensión Unitaria.

La suficiencia es uno de los términos que se suelen utilizar como sinónimo de pensiones adecuadas. La cuestión que deberíamos plantear es: ¿adecuado para qué?; lo que nos lleva a pensar en una redefinición o rediseño de la prestación a la que da cobertura el sistema.

En cuanto a la equidad, haremos referencia a la de tipo actuarial, que pretende, a grandes rasgos, que haya una equivalencia entre lo aportado al sistema de pensiones y lo recibido del mismo.

Manteniendo la máxima de que cualquier sistema de pensiones debe perseguir los tres objetivos indicados, en este capítulo se analizan las reformas del sistema de pensiones español acometidas en 2011 y 2013 al objeto de valorar si se consigue garantizar con ellas la sostenibilidad, la suficiencia y la equidad del sistema, y cuáles serían las medidas a tomar en el caso de que esos objetivos no se garantizaran tras las reformas realizadas.

1. INTRODUCCIÓN

Si se elaborara un manual de implantación y diseño de un sistema de pensiones públicos habría que incluir tanto la necesidad de definir claramente el riesgo que pre-



tende cubrir el sistema como los tres principios que el sistema debe cumplir, esto es que sea sostenible, suficiente y equitativo. Cuestión distinta es cuando en la implantación de un sistema no se fijan estas premisas y tras varios años de funcionamiento se ponen de manifiesto ineficiencias en el diseño. La cuestión entonces es analizar si se cumplen esas máximas y si no es así profundizar en cómo reformar el sistema para conseguirlas.

Los conceptos de sostenibilidad, suficiencia y equidad de un sistema de pensiones se utilizan muchas veces con significados no siempre coincidentes para todos los individuos. El primer objetivo del capítulo tiene que ser, por lo tanto, clarificar y concretar dichos conceptos, a la vez que analizar si dichos elementos están relacionados entre sí o si siguen dinámicas diferentes. Posteriormente se revisarán las reformas llevadas a cabo en el 2011 y la «reforma de la reforma» de 2013 para valorar qué efectos han tenido o tendrán sobre la sostenibilidad, suficiencia y equidad y concluiremos si es o no posible diseñar un sistema de pensiones que tenga en cuenta los tres elementos básicos y, en su caso, cómo debería ser ese sistema.

2. DEFINICIÓN DE LOS CONCEPTOS DE SOSTENIBILIDAD, SUFICIENCIA Y EQUIDAD

Todo lo relacionado con los sistemas de pensiones levanta siempre muchas suspicacias y comentarios, como no puede ser de otra manera, puesto que afecta a más de 9 millones de pensionistas y a más de 16 millones de afiliados, si bien estos últimos sobrepasaron los 19 millones en 2007. Muchas veces, los términos que se utilizan se hacen de forma equívoca; entre ellos, naturalmente, los de sostenibilidad, suficiencia y equidad, lo que nos lleva, en primer lugar, a clarificar estos conceptos.

2.1. SOSTENIBILIDAD

Quizás la sostenibilidad es el concepto más difícil de entender o, por lo menos, de encontrar una definición que satisfaga a todos, aunque lamentablemente es la insostenibilidad el término que se encuentra en mayor uso y el que parece hacer saltar todas las alarmas en el momento presente.

La definición más extendida es la de sostenibilidad financiera o de caja, que surge al comparar los ingresos (I) y gastos (G) de caja del sistema de pensiones, a lo largo de un determinado horizonte temporal. Esta definición está muy relacionada con la ecuación financiera, o de equilibrio presupuestario, que caracteriza a todo sistema de reparto, como el español.

$$I = G$$

En principio debería cumplirse anualmente, pero eso conllevaría subidas y bajadas anuales o bien del tipo de cotización o bien de la cuantía media de la pensión. Por eso se admite que el equilibrio presupuestario se consiga a lo largo de un número de años determinado, a fin de evitar los efectos del ciclo económico. Al mismo tiempo, se debe



crear un instrumento que permita gestionar los superávits y déficits del sistema. En el caso español, el Fondo de Reserva es el que cumple ese cometido.

Históricamente, el nivel de ingresos por cotizaciones ha sido, en el caso español, de un 10% del PIB, y todas las previsiones apuntan a que continuará en esos niveles. En este sentido, conviene apuntar que un incremento en la tasa de empleo –como es deseable que ocurra en el futuro próximo– o un incremento de productividad se traslada en gran medida a las bases de cotización y, por lo tanto, a los ingresos de caja, pero no incrementa el porcentaje que supone las cotizaciones sobre el PIB.

Sin embargo, los gastos se espera que crezcan desde el 10% actual hasta alrededor del 14% en 2050 si no se aplicara el factor de sostenibilidad –tal como se define en la Ley 27/2011 de reforma de las pensiones– o hasta un 13% si se aplicara dicho factor de sostenibilidad. Por tanto, si no se hace nada más, la situación será insostenible en muy poco tiempo.

Este tipo de análisis –el estudio del equilibrio presupuestario– es la forma más sencilla de entender la sostenibilidad de un sistema de pensiones, pero existe otra manera más técnica que nos permite completar la información proporcionada por la anterior definición. Nos estamos refiriendo a una definición actuarial¹ de la sostenibilidad, que pretende cuantificar cuál es el coste que supone para el sistema entregar una unidad de pensión. A esta variable la denominamos coste por pensión unitaria.

Evidentemente, si el coste es mayor que uno el sistema no podría mantener durante mucho tiempo esa situación, porque estaría «vendiendo» su producto (las pensiones) por debajo del precio de coste.

Otras variables actuariales que nos dan una visión complementaria del problema son el Tanto Interno de Rendimiento (TIR), que mide cuál es la rentabilidad para el cotizante²; el Desequilibrio actuarial, que recoge la diferencia entre el valor actuarial de los ingresos y el valor actuarial de los gastos, valorado en unidades monetarias.

La forma de calcular todo ello no es fácil de explicar en pocas líneas. A grandes rasgos, hay que analizar, para cada individuo que cotiza a un sistema de pensiones, cuáles son las aportaciones que realiza y las pensiones que recibe a lo largo de toda su vida. Como se puede comprender, el procedimiento puede ser laborioso ya que hay que conocer toda la carrera laboral y todas las pensiones que va a recibir. Para conseguir la mayor parte de esos datos se ha recurrido a la Muestra Continua de Vidas Laborales, que publica anualmente la propia Seguridad Social. Además, se tienen que completar las carreras laborales de los individuos (intentando determinar las diferentes bases de cotización), estimar la fecha y cuantía de la pensión que van a recibir, utilizar las probabilidades de supervivencia para poder obtener la ecuación de equivalencia actuarial y fijar un tipo de interés para la valoración de todos los elementos anteriores³.

¹ Para un desarrollo completo de este término y de sus implicaciones se puede ver, por ejemplo, Devesa et al. (2012). El término actuarial hace referencia a que existe una valoración financiera corregida por las probabilidades de supervivencia del individuo.

² Esto aparece al considerar que las aportaciones que hace un individuo a un sistema de pensiones serían los capitales de la inversión, mientras que las pensiones constituirían la recuperación de dicha inversión.

³ Un análisis detallado de todo ello puede verse en Domínguez et al. (2010).



2.2. SUFICIENCIA

Según el Libro Blanco de las Pensiones, (Comisión Europea 2012), «el objetivo básico de los sistemas de pensiones es proporcionar unos ingresos adecuados por jubilación y permitir que la gente mayor disfrute de un nivel de vida digno y goce de independencia económica; además, las pensiones también desempeñan un papel de estabilizadores automáticos. En general, esto se ha logrado en toda la UE, aunque quedan importantes lagunas». Al mismo tiempo, la European Commission and the Social Protection Committee (2012), afirma que se ha conseguido avanzar de un modo considerable en cuanto a la sostenibilidad de las pensiones públicas; sin embargo, los resultados de las adecuaciones son menos impresionantes y dependen en gran medida de los cambios de comportamiento de las personas ante la jubilación y los ahorros a largo plazo. Para hacer frente al reto de la adecuación de las pensiones hará falta realizar esfuerzos decididos para promover unas vidas laborales más prolongadas y saludables a través de políticas de empleo y en materia de relaciones laborales. En el mismo informe también se afirma que «El propósito de las pensiones es proporcionar un flujo de ingresos adecuados en la jubilación. La adecuación de la pensión se define y se mide mediante dos dimensiones: la sustitución de los ingresos y la protección contra la pobreza».

Por tanto, la suficiencia es uno de los términos que se suelen utilizar como sinónimo de pensiones adecuadas. La cuestión que deberíamos plantear es: ¿adecuado para qué?; lo que nos lleva a pensar en una redefinición o rediseño de la prestación a la que da cobertura el sistema. Un sistema de pensiones ha de cubrir una serie de riesgos y definirlos es de vital importancia para el sistema. En los momentos en que tuvo su origen la Seguridad Social el riesgo de jubilación que se pretendía cubrir era, en realidad, el de gran vejez, que entonces se situaba en los 65 años. Trató de que aquellas personas sin recursos –tras dejar la actividad laboral– quedaran protegidas frente a la pobreza. En la sociedad actual, 65 años no se puede considerar, en modo alguno, como gran vejez y parece claro que las mayores necesidades económicas de la población jubilada no se producen inmediatamente después de iniciar el período de jubilación, sino varios años más tarde, donde las necesidades de cuidados y medicamentos son mucho mayores y donde el riesgo de pobreza es, por tanto, superior.

Es difícil determinar de manera global cuál es la tasa de sustitución o el volumen de pensiones que se considera suficiente y adecuada, ya que debe depender de las circunstancias particulares de cada individuo y de las nuevas necesidades de la población.

2.3. EQUIDAD

El concepto de equidad se puede prestar a confusión ya que, en algunas circunstancias, se puede entender como justicia social. En nuestro caso, estamos haciendo referencia a la equidad de tipo actuarial, que pretende, a grandes rasgos, que haya una equivalencia entre lo aportado al sistema de pensiones y lo recibido del mismo. Se trata de que el esfuerzo contributivo de una persona se vea recompensado con unas prestaciones equivalentes en sentido actuarial. Esto nos permite también valorar si el sistema actúa igual ante los iguales o si, por el contrario, concede más a unos que a otros.



Con la introducción de este término, el concepto de pensión inicial debería dejar de tener tanta importancia y tanto sentido y habría que empezar a hablar del volumen o suma (actuarial) de pensiones que se va a recibir, de tal forma que esto facilitaría que, al mismo tiempo, la sostenibilidad de un sistema de pensiones fuera más fácil de entender.

Ahondando un poco más en lo anterior, se dice que un sistema es equitativo cuando «a priori» todos los individuos tienen el mismo TIR, es decir, cuando reciben la misma rentabilidad.

Naturalmente, «a posteriori» puede variar el TIR porque se puede producir la contingencia en momentos diferentes para los distintos individuos. Estas diferencias son entendibles, pero no lo es tanto que «a priori» los cotizantes tengan valores estimados muy distintos. Tal vez las únicas excepciones que se admiten de forma generalizada es el mayor TIR «a priori» de las mujeres, debido a su mayor esperanza de vida.

Si existen diferencias muy importantes en el TIR «a priori» dentro de un sistema de pensiones, implica que el sistema está mal diseñado y todo ello va a generar intentos individuales de mejora del TIR aprovechando las singularidades del sistema.⁴

3. CÓMO ALCANZAR LOS TRES OBJETIVOS Y CONSTRUIR EL TRIÁNGULO PERFECTO

Cada vez parece existir mayor consenso sobre la conveniencia de que un sistema de pensiones contributivo⁵ tenga que cumplir las tres características que dan título al capítulo. Se hace necesario seguir caminando en lo que gráficamente podríamos representar como la construcción del triángulo perfecto –que debería ser rectángulo–, con la sostenibilidad como hipotenusa en la base, pero del que habrá que definir si es isósceles o escaleno, y con ello el peso que han de tener la suficiencia y la equidad en el mismo.

3.1. SOSTENIBILIDAD

Si bien el sistema de pensiones contributivo está relacionado con el resto del sistema económico y financiero de un país, el hecho de que exista una fuente de financiación exclusiva para las pensiones, como son las cotizaciones sociales, debería «obligar» a que el sistema fuera autosuficiente, es decir, a que una vez excluida la parte no contributiva del mismo tuviera que autofinanciarse. Esto implica que tiene que haber un mecanismo que garantice este principio.

Los mecanismos que se pueden utilizar dependen, sobre todo, del sistema financiero actuarial elegido. Así distinguiremos:

⁴ En el Capítulo «Disfunciones del sistema español de pensiones» se realiza una exposición detallada de las inequidades del sistema de pensiones.

⁵ Otra cuestión distinta es el caso de las prestaciones no contributivas, que tienen un carácter universal y que deben ser financiadas con cargo a los presupuestos generales. Esto hace que sean sostenibles por definición, si bien la suficiencia podría ser discutible.



- a. Capitalización. En este caso, la equidad actuarial está implícita en este tipo de sistema financiero pero, según el tipo de capitalización que utilicemos, la sostenibilidad y la suficiencia presentan diferencias:
- Así, en uno de capitalización de aportación definida, la sostenibilidad está asegurada por definición, mientras que la suficiencia dependerá de diversos elementos, que analizaremos con posterioridad. Por otro lado, la equidad actuarial es sustantiva con este modelo de financiación.
 - En uno de capitalización de prestación definida, la sostenibilidad depende de que puedan realizarse las aportaciones necesarias para cumplir el objetivo previsto. En este caso, la suficiencia sólo depende de elegir convenientemente el volumen de prestaciones necesario.

No vamos a centrarnos en analizar más profundamente la capitalización porque el sistema público de pensiones español no puede pasar a este sistema dada la elevadísima deuda que tendría que soportar, no sólo con sus pensionistas actuales, sino, y sobre todo, con los afiliados al sistema de reparto que tendrían que recibir en el futuro sus pensiones.

- b. Reparto simple. En este caso, ninguna de las tres características está implícita en este tipo de sistema financiero, existiendo importantes diferencias según el modelo elegido:
- En uno de reparto de aportación definida, la sostenibilidad no está asegurada por definición pero es más fácil de alcanzar que en uno de prestación definida. En el de aportación definida, la suficiencia va a ser la variable dependiente, por lo que hay que tener mucho cuidado en elegir convenientemente los elementos que permiten calcular el volumen de prestaciones. En este caso, la equidad actuarial también se puede considerar como una variable que depende de la definición del volumen de prestaciones. De momento, en el caso español, esta posibilidad no parece contemplarse a corto o medio plazo; a pesar de que ha habido pronunciamientos a favor de la misma por parte de diversas comisiones de expertos.
 - En uno de reparto de prestación definida, la sostenibilidad es la variable que depende de las fórmulas que se utilicen para determinar la pensión inicial y la posterior revalorización de la misma. La suficiencia es, aparentemente, la variable independiente y sólo se necesita elegir de forma adecuada el volumen de prestaciones necesario. La equidad también va a estar íntimamente relacionada con las reglas de acceso, cálculo de la pensión inicial, revalorización, etc. Es decir, con una multiplicidad de elementos que configuran las normas o reglas del sistema de pensiones.

Por otro lado, en todos los sistemas existe una serie de riesgos a los que está sometido el sistema y que hay que evaluar, y a los que cada sistema responde de forma diferente. Entre ellos se pueden destacar: Riesgo de natalidad, Riesgo de longevidad, Riesgo político, Riesgo de diseño, Riesgo operacional, Riesgos asociados al mercado financiero, Riesgos asociados al mercado laboral, Riesgos asociados al contexto económico (crisis económicas, inflación). Aunque reconocemos su importancia, sin embargo creemos que



la mayor parte de ellos van a aparecer recogidos en la ecuación que permite asegurar la sostenibilidad del sistema a partir del Índice de Revalorización de las Pensiones propuesto por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el Proyecto de Ley que lo regula.

3.2. SUFICIENCIA

Es un elemento sustancial e inseparable de la sostenibilidad del sistema. No se puede olvidar que cualquiera ajuste en uno de ellos va a modificar el otro. Por ello, se hace necesario plantear un rediseño de las coberturas que garantice que el sistema proporcione una prestación económica adecuada a la necesidad del pensionista, que sin duda será mayor a medida que se incremente su edad. Todo ello nos lleva a pensar en una prestación que podría ser creciente en los últimos años de supervivencia, aun a costa de tener que reducir alguna cuantía económica o período de percepción en los años cercanos a la edad legal de jubilación.

La suficiencia se puede alcanzar mediante varios métodos o combinación de ellos:

- Por el lado de los ingresos, mediante la transferencia de algún impuesto o el aumento del tipo de cotización, ya sea sólo de la parte que corresponde al cotizante (no implicaría un aumento del coste laboral pero sí una disminución del salario neto), o bien de la parte del empleador (llegando, naturalmente, a las conclusiones contrarias que en el caso anterior) o, incluso, afectando a ambas partes, con lo cual se lograría una redistribución del esfuerzo. Modificar el tipo de cotización va a estar relacionado con la equidad, como veremos después. A nuestro modo de ver, el sistema debería ser autosuficiente y no estar a expensas de las posibles transferencias que tuviera que realizar el Estado. Si el sistema se financia con sus propias cotizaciones, hay una mayor «tranquilidad» para los cotizantes y para los actuales pensionistas sobre la suficiencia –y también sobre la sostenibilidad– ya que el gobierno de turno no podrá introducir distorsiones mediante la transferencia al sistema de mayores o menores recursos según la situación económica del momento. También se han hecho propuestas para aumentar las bases de cotización máximas, lo cual implicaría diferir el problema si se aumenta de forma similar la pensión máxima, pero si no se tocara la pensión máxima, supondría aumentar la inequidad de aquellos cotizantes con sueldos elevados. Aproximar las bases de cotización de los autónomos a los del Régimen General supondría, de la misma forma, no solucionar el problema sino diferirlo hasta el momento en que empezaran a generarse las prestaciones.
- Por el lado de los gastos, mediante la redefinición o rediseño de alguna de las prestaciones actuales. Además del incremento de necesidad económica de los pensionistas a medida que aumenta la edad, expuesto con anterioridad, otro ejemplo de situación cambiante respecto al diseño inicial es el caso de la pensión de viudedad, prestación que se diseñó cuando la mujer tenía una presencia mínima en el mercado de trabajo, siendo, durante muchos años, la única beneficiaria de esta prestación. La cada vez mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo tiene que servir para replantear esta prestación.



3.3. EQUIDAD

Es un elemento que cada vez va a cobrar más relevancia. Después de asegurar la sostenibilidad del sistema pero al mismo nivel que la suficiencia, habría que dedicar un esfuerzo extra a aumentar la equidad actuarial.

Sólo si el sistema es actuarialmente equitativo, se pueden pedir mayores aportaciones a los cotizantes, porque saben que van a recibir una contraprestación actuarialmente justa. De otra forma, difícilmente se les debería exigir y, posiblemente, intentarán aportar menos si pueden salir beneficiados de los «agujeros» de equidad del sistema. Por ejemplo, es lo que ocurre, en parte, con el Régimen de Autónomos, ya que pueden elegir las bases de cotización, de forma que mejoran su TIR.

La equidad se puede medir a través de los diferentes TIR que obtienen determinados grupos, respecto de la rentabilidad del sistema. Así en la Tabla 1 podemos ver el TIR del sistema de pensiones de jubilación y su comparación con diferentes grupos.

TABLA 1. TIR DEL SISTEMA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN ESPAÑOL PARA DIFERENTES COLECTIVOS

Colectivos	Sistema actual
Todas (media)	4,48%
Régimen General	4,44%
Autónomos	4,62%
Hombres	4,31%
Mujeres	5,10%
< 40 años cotizados	4,69%
≥ 40 años cotizados	4,31%
< 65 años edad	4,19%
65 años edad	4,68%
> 65 años edad	4,52%
Todas (desviación típica)	1,38%

Fuente: Devesa et al. (2012)

Nota: A partir de las altas de jubilación de 2008. Tablas dinámicas INE 2010 y MCVL 2008

Los resultados de la Tabla 1 nos indican la insostenibilidad actuarial del sistema de pensiones de jubilación, ya que el TIR real del 4,48% está muy alejado del que se considera el valor máximo de referencia, cifrado en un 3% real. Por otro lado, nos informa de que es un sistema poco equitativo, ya que ofrece rentabilidades distintas según el régimen⁶, según el número de años cotizados y según la edad de acceso a la jubilación.

⁶ Se podría seguir ahondando en otras inequidades dentro de cada régimen. Por ejemplo sobre el Régimen de Autónomos se puede ver el trabajo de Devesa et al. (2011).



Como se ha comentado anteriormente, la única aceptable en términos sociales sería la diferencia entre hombres y mujeres debido a la mayor esperanza de vida de éstas.

En un sistema de aportación definida (como los de Cuentas Nacionales) es más fácil conseguir la equidad actuarial. En los de prestación definida se puede alcanzar si está bien definida la fórmula para determinar la pensión inicial o, siguiendo el nuevo criterio que hemos expuesto, la fórmula para obtener el volumen o suma total de pensiones. Suponiendo que se adopte el Factor de Sostenibilidad propuesto por el Gobierno (Factor de Equidad Intergeneracional según el Informe del Comité de Expertos), bastaría con que se diseñara correctamente la fórmula de cálculo de la pensión inicial para conseguir un elevado nivel de equidad.

3.4. DISTANCIAS Y APROXIMACIONES AL TRIÁNGULO PERFECTO DE LA REFORMA DE 2011 Y DE 2013

Al ser tres objetivos que no tienen por qué ser compatibles, parece razonable que se establezca un orden de preferencia. A nuestro modo de ver, primero hay que asegurar la sostenibilidad del sistema, para después poder avanzar en el resto de elementos.

El modelo adecuado quedaría por tanto representado por un triángulo rectángulo isósceles cuya base (hipotenusa) es la sostenibilidad y los dos catetos son la equidad y la suficiencia, teniendo ambos la misma longitud, lo que significa que se le debería dar la misma importancia a uno que al otro, pero siendo el objetivo prioritario la sostenibilidad, por considerarlo la base de toda posible reforma.

De una forma parecida se pronuncia la European Commission and the Social Protection Committee (2012), cuando afirma que para lograr la adecuación de las pensiones, éstas deben ser sostenibles, seguras y adaptadas a las circunstancias cambiantes, lo cual tiene su reflejo en el Libro Blanco de las Pensiones (Comisión Europea, 2012), cuando establece que los tres objetivos de las pensiones europeas son la adecuación, la sostenibilidad y la modernización (o adaptabilidad).

En otro orden de cosas, la Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, se aprobó en medio de un acalorado debate tanto en las Cortes como entre los interlocutores sociales. Los principales parámetros que sufrieron cambios con esta reforma fueron la edad de jubilación, el cálculo de la base reguladora, la integración de las lagunas de cotización y la tasa de sustitución, quedando pendiente diversos estudios actuariales de impacto, así como la regulación del denominador, y no definido en 2011, Factor de Sostenibilidad. Esta reforma «parcheaba», al igual que lo hicieron reformas anteriores, el sistema, apremiada por una crisis económica que ponía en evidencia la sostenibilidad del sistema en un plazo inmediato, más que corto.

Según el Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011), con la Ley 27/2011 se moderará el gasto en pensiones en un 1,4% del PIB en 2030, un 2,8% en 2040 y un 3,5% en 2050. En el mismo sentido, De la Fuente y Doménech (2011) –aunque los resultados no son totalmente comparables ya que consideran también la viudedad– estiman la reducción del gasto en un 2,25% del PIB en 2030, un 3,35% en 2040 y un 3,9% en 2050, pero



también afirman que a partir de 2030 se prevé que sin reformas adicionales el gasto pase de un 9% del PIB hasta situarse en el 15% del PIB en 2050.

Tras la valoración de múltiples estudios sobre el efecto de la reforma de 2011, se puede afirmar que va a producir una mejora importante de la sostenibilidad financiera y actuarial del sistema pero sigue estando muy lejos de conseguirla en su totalidad. Así, como se recoge en la Tabla 2, el coste por cada unidad de pensión que entrega el sistema pasaría de 1,442 a 1,28, lo cual significa que, tras la reforma de 2011, sigue habiendo un sobrecoste del 28%. El TIR real pasaría del 4,158% al 3,757%, muy alejado del 3% que se considera como la rentabilidad máxima que podría ofrecer el sistema español. También se ha añadido como información complementaria el Valor en términos actuariales de las pensiones que tendría que pagar a los actuales cotizantes el sistema de jubilación, así como el valor actuarial de las cotizaciones. La diferencia entre ambas es recogida por lo que denominamos el Desequilibrio actuarial, que mide el desfase en términos monetarios entre pensiones y cotizaciones.

TABLA 2. PRINCIPALES INDICADORES ACTUARIALES DEL SUBSISTEMA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 2011

	ESCENARIO ANTES REFORMA	ESCENARIO TRAS REFORMA
Valor Actuarial Pensiones	2.791.614.075.996	2.566.787.917.995
Valor Actuarial Cotizaciones	1.935.517.864.733	2.006.186.167.355
Desequilibrio Actuarial	856.096.211.263	560.601.750.640
Coste por Pensión Unitaria (CPU)	1,442	1,28
Tanto Interno de Rendimiento real (TIRr)	4,158%	3,757%

Fuente: Domínguez et al. (2010)

Utilizando cualquiera de los dos indicadores mostrados, llegamos a conclusiones similares: el sistema de pensiones presenta muchos problemas de sostenibilidad estructural y la reforma de 2011 sólo va a conseguir mejorarla entre $\frac{1}{3}$ y un $\frac{1}{4}$ de lo necesario.

El 16 de septiembre de 2013 se presenta la Memoria del análisis de impacto del anteproyecto de la Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones, en cuya parte primera de motivación se justifica el porqué se hace necesario adelantar la aplicación de estos instrumentos. A la vista de todo ello, parece evidente que es indispensable introducir, adicionalmente, un factor de revalorización de las pensiones que persiga el equilibrio presupuestario, suavizando su aplicación mediante la introducción, por un lado, de un coeficiente que regule la velocidad de aplicación (denominado coeficiente a en el informe del comité de expertos) y, por



otro, de la utilización de la media de un número elevado de años (11 años en el Proyecto de Ley).

En cuanto al objetivo de suficiencia podemos afirmar que, en el caso español, la reforma aprobada en la Ley 27/2011 va a generar disminuciones en la tasa de sustitución, entendida como la relación entre la cuantía inicial de la pensión y la base reguladora utilizada para el cálculo de la pensión. No obstante, hay que llamar la atención en cuanto a que la tasa de sustitución no es el mejor indicador de suficiencia, ya que no tiene en cuenta durante cuántos años se va a cobrar esa pensión. Sería más razonable hablar de la suma total de pensiones que va a recibir un individuo, lo cual implica considerar la esperanza de vida o algún otro elemento de tipo actuarial que recoja mejor toda la información sobre la carrera esperada del jubilado. Y ello podría verse respaldado por un rediseño de la prestación, que dé cobertura a las necesidades económicas crecientes que se produzcan en el ciclo de vida del individuo como pensionista.

En cuanto al Índice de Revalorización de las Pensiones propuesto por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, deja la puerta abierta para que la «suficiencia» de las pensiones se alcance mediante el ajuste de los gastos futuros o el incremento de los ingresos futuros, ya que esas variables forman parte del cálculo del propio índice. Sólo es cuestión de que lo decidamos entre todos, tanto el esfuerzo que hay que realizar para financiar las pensiones como el riesgo al que queramos dar cobertura con el sistema. Una de las cautelas que hay que tener es que eso incorpore financiación ajena a la de las cotizaciones, como ya se ha apuntado anteriormente.

La reforma del 2011 realiza dos modificaciones que mejoran la equidad contributiva, como son el cálculo de la Base Reguladora, al pasar el período de cómputo de 15 a 25 años, y el crecimiento más lineal del coeficiente por años cotizados, a partir de los 15 años de cotización. Sin embargo, la integración de lagunas que se incluyó en la reforma de 2011 nos aleja de la equidad contributiva, así como las nuevas penalizaciones a la jubilación anticipada –que quedan muy por encima de lo actuarialmente justo– y las bonificaciones por retrasar la edad de jubilación –que se quedan por debajo de las que corresponderían al cálculo actuarial–. En cuanto a la inclusión del factor de sostenibilidad de 2013 consigue mejorar la equidad intergeneracional puesto que incluye en el sistema, al menos en la cuantificación de la primera pensión, la tendencia dinámica del aumento en la esperanza de vida.

4. ¿ES POSIBLE QUE SE PUEDA DISEÑAR UN SISTEMA DE PENSIONES QUE CUMPLA LOS TRES OBJETIVOS?

Creemos que sí es posible pero dependerá de que seamos conscientes de que ha de existir una armonía en el diseño de los mismos. Naturalmente, según el sistema de financiación se tendrá que seguir unas determinadas pautas.

En particular para el caso español, tras asegurar la sostenibilidad del sistema mediante la incorporación de un índice de revalorización de las pensiones que ajuste la ecuación de equilibrio presupuestario, los pasos que habría que dar para conseguir los dos objetivos restantes podrían ser los siguientes:



- 1) Mejorar la equidad del sistema. Tal vez sea la parte más complicada de las tres, dado que el sistema español presenta muchas inequidades. A grandes rasgos deberían de:
 - a. eliminarse algunos privilegios aún existentes para determinados grupos,
 - b. ampliar el cálculo de la base reguladora a toda la carrera laboral,
 - c. determinar correctamente desde el punto de vista actuarial los coeficientes por anticipar y retrasar la edad de jubilación,
 - d. aumentar la pensión máxima de forma similar al incremento de la base máxima de cotización para mantener la equivalencia actuarial.Tal vez, el mejor método para conseguir la equidad actuarial fuera sustituir el sistema de prestación definida por uno de aportación definida; si bien esto implicaría una modificación de carácter estructural y, por lo tanto, más difícil de poder llevarse a cabo.
- 2) Conseguir la suficiencia de las pensiones. En este caso, la principal dificultad puede provenir de fijar ese nivel de suficiencia. Una vez determinado dicho nivel, creemos que sólo hace falta un acuerdo entre gobierno, partidos políticos y todos los interlocutores sociales para aportar los ingresos necesarios o disminuir los gastos correspondientes para conseguir el objetivo anteriormente mencionado. De todas formas, la suficiencia debería abarcar los siguientes elementos:
 - a. Una correcta determinación de la pensión inicial de jubilación, mediante el diseño de una fórmula que mantuviera la equidad actuarial.
 - b. Una revalorización de las pensiones determinada mediante el índice diseñado en el proyecto de ley y no mediante la fijación arbitraria del gobierno de turno.
 - c. Un rediseño de las coberturas del sistema, adaptándolo a los cambios en las necesidades económicas que suponen un nuevo riesgo para la población pensionista.

5. CONCLUSIONES

En España, en los tres últimos años, se han llevado a cabo dos reformas del sistema de pensiones, la de 2011 y la de 2013. La primera cuestión que se ha planteado es qué aproximaciones y qué distancias tienen estas reformas respecto a los objetivos de suficiencia, sostenibilidad y equidad del sistema de pensiones.

Los principales parámetros que sufrieron cambios con la reforma de 2011 fueron la edad de jubilación, el cálculo de la base reguladora, la integración de las lagunas de cotización y la tasa de sustitución, quedando pendientes diversos estudios actuariales sobre su impacto, así como la regulación del denominado, y no definido en 2011, Factor de Sostenibilidad. Esta reforma «parcheaba», al igual que lo hicieron reformas anteriores, el sistema, apremiada por una crisis económica que ponía en evidencia la sostenibilidad del sistema en un plazo inmediato, más que corto. Tras la valoración de múltiples estudios sobre el efecto de la reforma de 2011, se puede concluir que se va a producir una mejora importante de la sostenibilidad financiera y actuarial del sistema pero sigue estando muy lejos de conseguirla en su totalidad. Por otra parte, el Índice de



Revalorización de las Pensiones propuesto por el Ministerio de Empleo en el Proyecto de Ley, en 2013, permite asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones español, ya que actúa sobre la ecuación fundamental de todo sistema de reparto, la de equilibrio presupuestario. Por lo tanto la primera conclusión que podemos indicar es que, tras la reforma de 2011 y los mecanismos regulados en la de 2013, quedaría asegurada la sostenibilidad, que es la clave para que pueda subsistir cualquier sistema de pensiones.

En cuanto al objetivo de suficiencia, podemos afirmar que, en el caso español, la reforma aprobada en la Ley 27/2011 va a generar disminuciones en la tasa de sustitución, entendida como la relación entre la cuantía inicial de la pensión y la base reguladora utilizada para el cálculo de la pensión. No obstante, hay que llamar la atención en cuanto a que la tasa de sustitución no es el mejor indicador de suficiencia, ya que no tiene en cuenta durante cuántos años se va a cobrar esa pensión. Sería más razonable hablar de la suma total de pensiones que va a recibir un individuo, lo cual implica considerar la esperanza de vida o algún otro elemento de tipo actuarial que recoja mejor toda la información sobre la carrera esperada del jubilado. Y ello podría verse respaldado por un rediseño de la prestación, que dé cobertura y se adecue a las necesidades económicas crecientes que se produzcan en el ciclo de vida del individuo como pensionista.

En cuanto al Índice de Revalorización de las Pensiones propuesto por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, deja la puerta abierta para que la «suficiencia» de las pensiones se alcance mediante el ajuste de los gastos futuros o el incremento de los ingresos futuros, ya que esas variables forman parte del cálculo del propio índice. Sólo es cuestión de que lo decidamos entre todos, tanto el esfuerzo que hay que realizar para financiar las pensiones como el riesgo al que queremos dar cobertura con el sistema. Una de las cautelas que hay que tener en cuenta es que se añada financiación ajena a las cotizaciones recibidas.

La reforma de 2011 realiza dos modificaciones que mejoran la equidad contributiva, como son el cálculo de la Base Reguladora, al pasar el período de cómputo de 15 a 25 años, y el crecimiento más lineal del coeficiente por años cotizados, a partir de los 15 años de cotización. Sin embargo, la integración de lagunas que se incluyó en la reforma de 2011 nos aleja de la equidad contributiva, así como las nuevas penalizaciones a la jubilación anticipada –que quedan muy por encima de lo actuarialmente justo– y las bonificaciones por retrasar la edad de jubilación –que se quedan por debajo de las que corresponderían al cálculo actuarial–. En cuanto a la inclusión del factor de sostenibilidad de 2013 consigue mejorar la equidad intergeneracional puesto que incluye, al menos en la cuantificación de la primera pensión, la tendencia dinámica del aumento en la esperanza de vida.

Por todo ello, como segunda conclusión podríamos afirmar que los objetivos de suficiencia y de equidad no resultan garantizados con la reforma de 2011 ni con la de 2013 y los pasos que habría que dar para conseguir los dos objetivos restantes deberían ser los siguientes:

- 1) Para mejorar la equidad del sistema, las medidas a llevar a cabo deberían ser:
 - a. eliminar algunos privilegios aún existentes para determinados grupos,
 - b. ampliar el cálculo de la base reguladora a toda la carrera laboral,
 - c. determinar correctamente desde el punto de vista actuarial los coeficientes por anticipar y retrasar la edad de jubilación,



- d. aumentar la pensión máxima de forma similar al incremento de la base máxima de cotización para mantener la equivalencia actuarial.

Tal vez, el mejor método para conseguir la equidad actuarial fuera sustituir el sistema de prestación definida por uno de aportación definida (Cuentas Nocionales); si bien esto implicaría una modificación de carácter estructural y, por lo tanto, más difícil de poder llevarse a cabo.

- 2) Para conseguir la suficiencia de las pensiones, la principal dificultad puede provenir de fijar ese nivel de suficiencia. Una vez determinado dicho nivel, creemos que sólo hace falta un acuerdo entre gobierno, partidos políticos y todos los interlocutores sociales para aportar los ingresos necesarios o disminuir los gastos correspondientes para conseguir el objetivo anteriormente mencionado. De todas formas, la suficiencia debería abarcar los siguientes elementos:
 - a. Una correcta determinación de la pensión inicial de jubilación, mediante el diseño de una fórmula que mantuviera la equidad actuarial.
 - b. Una revalorización de las pensiones determinada mediante el índice diseñado en el proyecto de ley y no mediante la fijación arbitraria del gobierno de turno.
 - c. Un rediseño de las coberturas del sistema, adaptándolo a las cambiantes necesidades económicas, que suponen un nuevo riesgo para la población pensionista.

Por último y como recomendación, consideramos que convendría introducir un cambio cultural para empezar a hablar de volumen o suma (actuarial) de prestaciones y no solamente de prestación inicial, ya que ésta no tiene en cuenta la esperanza de vida. En el volumen de prestaciones ya estamos incluyendo la revalorización de las mismas y facilitaríamos la comprensión de la aplicación de un factor de equidad intergeneracional. También evitaría la mala percepción que se tiene de la naturaleza de las pensiones y de los retos a los que la longevidad someterá al actual sistema.

También se hace necesario que el sistema, para dar una cobertura adecuada, se plantee rediseñar sus prestaciones, puesto que el riesgo que pretende cubrir ha cambiado, ya que la edad de 65 años no puede considerarse de gran vejez y las mayores necesidades económicas de la población jubilada no se producen inmediatamente después de iniciarse el período de jubilación, sino varios años más tarde, cuando las necesidades de cuidados y medicamentos son mucho mayores y donde el riesgo de pobreza es también superior. Por todo ello, podemos concluir que una vez superada la fase de determinación de la sostenibilidad del sistema mediante la aplicación del Índice de Revalorización de las Pensiones, es inevitable plantearse los dos siguientes objetivos: la suficiencia y la equidad. Estos pasos son imprescindibles si queremos que el sistema español se convierta en un sistema de pensiones moderno y que se haga acreedor a la confianza que tienen depositada en él todos los ciudadanos. Conseguirlo es una labor de todos.

6. BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea (2012): Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles.



- De la Fuente, A. y Doménech, R. (2011): El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación. BBVA, *Documentos de Trabajo* 11/09.
- Devesa J.E.; Devesa, M.; Domínguez, I.; Encinas, B.; Meneu, R. y Nagore A. (2012): «Equidad y sostenibilidad como objetivos ante la reforma del sistema contributivo de pensiones de jubilación». *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 201-(2/2012): páginas 9-38. Instituto de Estudios Fiscales.
- Devesa J.E.; Devesa, M.; Domínguez, I.; Encinas, B.; Meneu, R. y Nagore A. (2011): «Evaluación actuarial de la reforma del sistema de pensiones en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos». Entidad financiadora: Cátedra Institucional CAM-ATA-UV.
- Domínguez, I.; Devesa J.E.; Devesa, M.; Encinas, B.; Meneu, R. y Nagore A. (2010): «¿Necesitan los futuros jubilados complementar su pensión? Análisis de las reformas necesarias y sus efectos sobre la decisión de los ciudadanos». Fundación Edad y Vida.
- European Commission and the Social Protection Committee (2012): «Pension Adequacy in the European Union 2010-2050».
- Informe del Comité de Expertos (2013): Sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): «Una Reforma para la Garantía y Mejora de las Pensiones en España». Consejo de Ministros de 25 de marzo de 2011.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013): «Proyecto de ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la seguridad social».