

EL NUEVO FACTOR DE REVALORIZACIÓN Y DE SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

Este artículo ha sido elaborado por Roberto Ramos, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

El progresivo envejecimiento de la población, que las proyecciones demográficas disponibles anticipan para la mayoría de los países desarrollados, generará una presión creciente sobre los sistemas de pensiones¹. España no es una excepción a este fenómeno y las últimas proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) prevén un incremento significativo de la tasa de dependencia en las próximas décadas.

Con el objetivo precisamente de contrarrestar el impacto de estos desarrollos demográficos, en los últimos años se han aprobado distintas reformas del sistema de pensiones en nuestro país. En concreto, en 2011 se acordó un aumento progresivo de la edad legal de jubilación y del período considerado para calcular la base reguladora, entre otros aspectos. Más recientemente, a finales de 2013 se aprobó la reforma que introduce un nuevo índice de revalorización y regula el denominado factor de sostenibilidad². Según esta reforma, a partir de 2014 la revalorización de las pensiones viene determinada por la evolución de las variables que determinan el balance del Sistema de la Seguridad Social, tales como ingresos, gastos o número de pensiones, sustituyendo al sistema previo, presente desde 1997, en el que la actualización se hacía de acuerdo con la tasa de variación del IPC. Además, a partir de 2019 se vincula automáticamente la pensión inicial al incremento de la esperanza de vida (el llamado factor de sostenibilidad).

Este artículo describe y contextualiza esta reforma y analiza su impacto potencial. En particular, la sección segunda examina el fenómeno del envejecimiento de la población en nuestro país y las últimas reformas aplicadas en el ámbito del sistema de pensiones. En la sección tercera se detalla la reforma de 2013. La sección cuarta analiza sus efectos y resume algunas conclusiones.

El contexto de la reforma

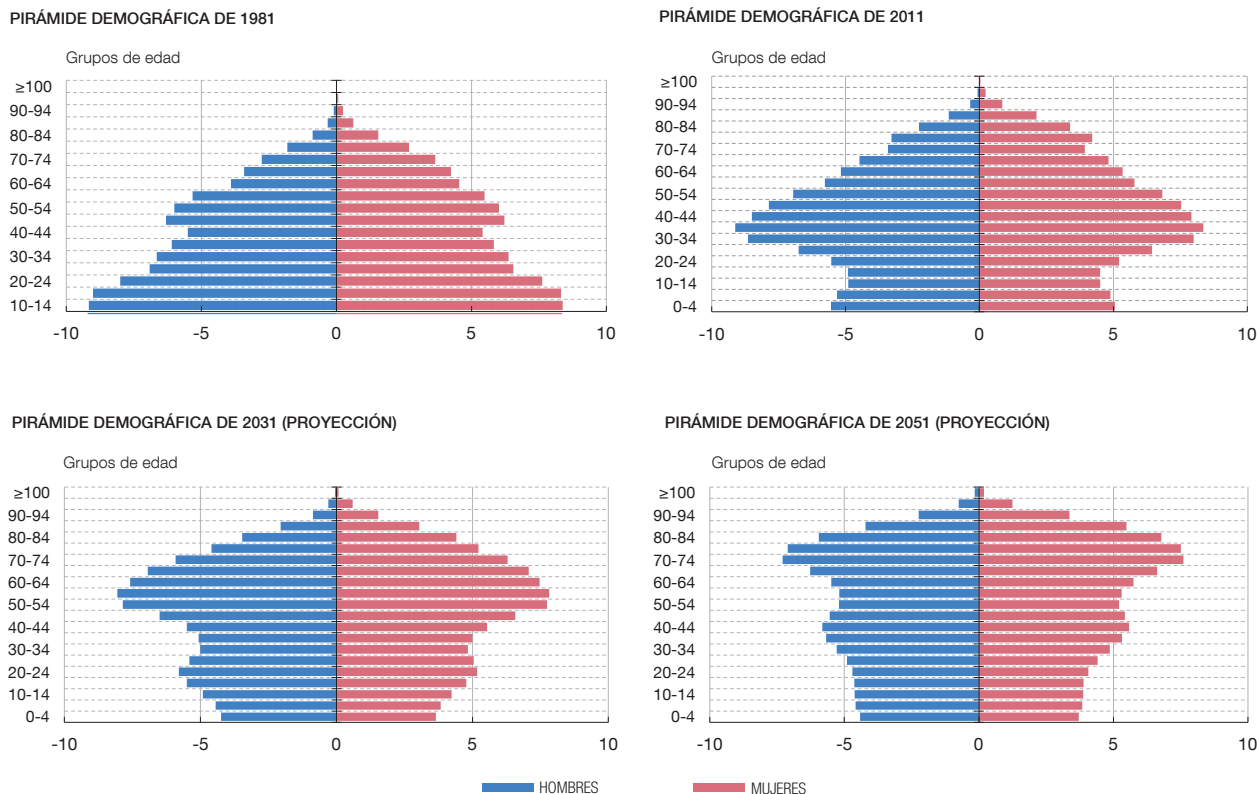
España ha sufrido una profunda transformación demográfica durante las últimas décadas, caracterizada por tres factores: una intensa caída de la tasa de natalidad, un incremento de la esperanza de vida y un saldo migratorio positivo de gran magnitud durante los años de expansión y negativo a partir de 2009. Por un lado, la tasa de natalidad —superior a los 18 nacimientos por cada 1.000 habitantes en 1975— se ha reducido paulatinamente hasta situarse actualmente en apenas 10 nacimientos. El INE proyecta que esta tasa continuará cayendo hasta estabilizarse en torno a 8 nacimientos por cada 1.000 habitantes a largo plazo³. Por otro lado, la esperanza de vida ha aumentado sensiblemente durante los últimos años y se espera que lo siga haciendo en el futuro. En concreto, una persona con 65 años hoy espera vivir 3 años más que una persona con la misma edad en 1991 y se proyecta que vivirá 5 años menos que una persona de 65 años en 2050. Por último, el saldo migratorio, fuertemente positivo entre 2000 y 2009, cambió de signo durante la crisis económica⁴. En 2013 se estima

1 Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Envejecimiento de la Población y Sostenibilidad de la Comisión Europea (AWG, por sus siglas en inglés) estimaba en su informe de 2012 que el gasto en pensiones en España pasaría de representar el 10,1 % del PIB en 2010 al 13,7 % en 2060.

2 Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

3 Estas previsiones se han tomado de las proyecciones de población a largo plazo —2012-2052—, las tablas de mortalidad y las proyecciones de población a corto plazo —2013-2022— del INE.

4 De acuerdo con las estimaciones intercensales de población del INE, el porcentaje de personas de nacionalidad extranjera en España pasó del 4,2 % en 2002 al 11,7 % en 2009, año en que alcanzó su máximo. A 1 de enero de 2014, el INE estima que este porcentaje se situó en el 10,1 %.



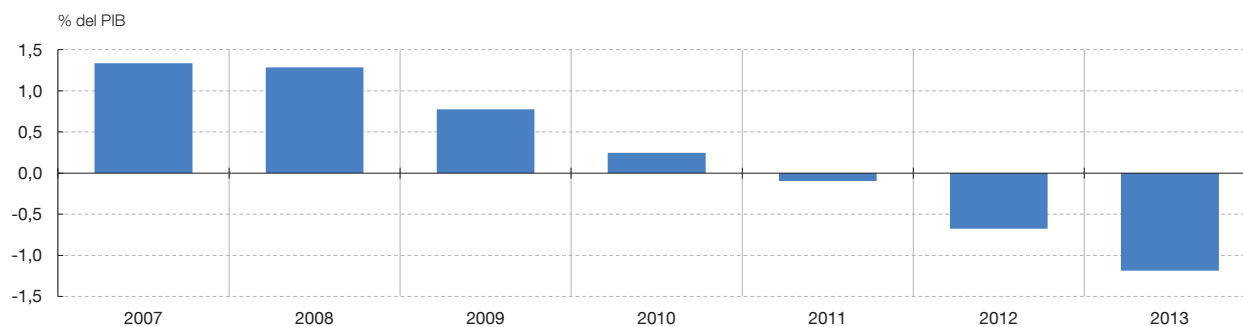
FUENTES: Censo de Población y Viviendas y proyecciones de población a largo plazo (INE).

que las salidas netas de inmigrantes fueron de más de 250.000 personas, en su mayoría población en edad de trabajar. Las proyecciones del INE anticipan que el número de emigrantes, entre 2013 y 2022, superará al de inmigrantes en 2,5 millones de personas.

La combinación de estos tres factores ha cambiado sustancialmente la estructura de la pirámide demográfica española, cuya base se ha ido haciendo cada vez más estrecha al tiempo que se ha ido ensanchando su parte superior. Las proyecciones disponibles prevén que este proceso se intensificará en los próximos años (véase gráfico 1).

Por otra parte, el sistema de pensiones español es un sistema de reparto, de modo que su estabilidad financiera depende crucialmente de la ratio entre beneficiarios y contribuyentes al Sistema de la Seguridad Social. La crisis económica ha tenido un efecto importante sobre su saldo, con una caída significativa del número de cotizantes y un incremento del gasto en pensiones, más desligado este último del ciclo económico. De este modo, si a mediados de la primera década de este siglo el sistema contributivo de la Seguridad Social presentaba un superávit superior al 1 % del PIB, en 2013 el déficit alcanzó el 1,2 % del PIB (véase gráfico 2)⁵. De cara al futuro, las proyecciones demográficas descritas afectarán negativamente a la ratio entre beneficiarios y contribuyentes, intensificando la trayectoria seguida por esta variable en los últimos años, que pasó de una proporción de

5 El saldo contributivo se ha estimado a partir de las liquidaciones de presupuestos de la Seguridad Social año a año. Por el lado de los ingresos, incluye el total de cotizaciones (efectivas más imputadas), tasas y otros ingresos, ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales, transferencias de capital y aportaciones para complementos de mínimos. Por el lado de los gastos, se incluye el gasto en pensiones y prestaciones contributivas (jubilación, otras prestaciones y clases pasivas), gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, gastos financieros, inversiones reales y transferencias de capital. Esta definición de ingresos y gastos aproxima uno de los factores que determina el nuevo índice de revalorización.



FUENTES: Banco de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social e Intervención General de la Administración de Estado.

1,8 personas con 65 años o más por cada 10 personas entre 15 y 64 años en 1981 a una ratio de 2,6 personas en 2011. La jubilación de la generación denominada del *baby boom* (nacida entre finales de los años cincuenta y mediados de los años setenta) a partir de la segunda mitad de la tercera década de este siglo generará un incremento adicional de esta variable. En términos de tasa de dependencia⁶, si esta se situó en el 50 % a principios de 2014, se proyecta un aumento hasta el 64 % en 2031 y hasta el 96 % en el año 2051. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estas proyecciones a largo plazo, por su propia naturaleza, están sujetas a una alta incertidumbre y son susceptibles de revisión.

En este contexto, en 2011 y 2013 se acometieron reformas en el sistema de pensiones que han tratado de adaptarlo a las transformaciones demográficas y a la evolución del ciclo económico. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social (en vigor a partir de 2013), introdujo cambios significativos en las condiciones de acceso a la jubilación, tales como un aumento escalonado de la edad legal de jubilación —desde los 65 a los 67 años—; un incremento progresivo del período considerado para calcular la base reguladora —desde los 15 a los 25 años—, y la obligación de acreditar al menos 37 años cotizados para acceder al 100 % de la pensión. Por otro lado, el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, revisó, entre otras, las condiciones de acceso a la jubilación parcial y anticipada, vinculando dicho acceso al incremento de la edad legal de jubilación. Las estimaciones disponibles sobre el impacto de la reforma de 2011 apuntan a un ahorro de entre un 30 % y un 40 % del gasto previsto en pensiones a largo plazo en ausencia de estas medidas⁷, si bien por sí mismas no garantizarían, de confirmarse las proyecciones demográficas descritas, la sostenibilidad del sistema.

Este proceso reformista se ha intensificado recientemente con la Ley 23/2013, que establece un nuevo mecanismo para calcular la revalorización anual de las pensiones (a partir de 2014) e introduce el factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones (a partir de 2019). El índice de revalorización fija el crecimiento anual de las pensiones a través de una fórmula que se deriva de la restricción presupuestaria del sistema. El factor de sostenibilidad se

⁶ La tasa de dependencia está definida como la ratio entre la población menor de 15 años y mayor de 64 años sobre la población entre 15 y 64 años.

⁷ En concreto, el Gobierno español, en la Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015, presentó una estimación de un ahorro de aproximadamente el 40 % del incremento proyectado en el gasto en pensiones entre 2010 y 2050 antes de la reforma. De la Fuente y Doménech (2013) estiman un ahorro del 33 % en 2050 sobre el gasto previsto en ausencia de la reforma; Conde-Ruiz y González (2013) calculan un ahorro del 29 %, y el Banco de España (2011) del 43 %.

País	Factor de sostenibilidad	¿A quién afecta?	Variable determinante	Variable que se ajusta	Revalorización depende de:
Alemania	X	Todos los pensionistas	Salarios, contribuciones y tasa de dependencia	Pensión inicial y revalorización	Salarios, contribuciones y tasa de dependencia
Dinamarca	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Edad de jubilación	Salarios
España	X	Todos los pensionistas	Esperanza de vida, ingresos y gastos del sistema, número de pensiones y efecto sustitución	Pensión inicial y revalorización	Ingresos y gastos del sistema, número de pensiones y efecto sustitución
Finlandia	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Pensión inicial	Precios y salarios
Francia	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Pensión inicial y años necesarios para generar pensión	Precios
Grecia	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Edad de jubilación	PIB y precios
Holanda	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Edad de jubilación	Salarios
Hungría	X	Pensionistas en el sistema	PIB, precios y salarios	Revalorización	PIB, precios y salarios
Italia	X	Nuevos pensionistas (cuentas nocionales)	PIB nominal, esperanza de vida.	Pensión inicial y edad de jubilación	Precios
Japón	X	Todos los pensionistas	Esperanza de vida y tasa de dependencia	Pensión inicial y revalorización	Precios, esperanza de vida y tasa de dependencia
Letonia	X	Nuevos pensionistas (cuentas nocionales)	Esperanza de vida	Pensión inicial	Precios
Noruega	X	Nuevos pensionistas (cuentas nocionales)	Esperanza de vida	Pensión inicial	Salarios
Polonia	X	Nuevos pensionistas (cuentas nocionales)	Esperanza de vida	Pensión inicial	Precios y salarios
Portugal	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Pensión inicial	PIB y precios
República Checa	X	Nuevos pensionistas	Año de nacimiento	Edad de jubilación	Precios y salarios
Suecia	X	Todos los pensionistas (cuentas nocionales)	Salarios, PIB, cotizaciones, pasivos y esperanza de vida	Pensión inicial y revalorización	Salarios, PIB, cotizaciones, pasivos y esperanza de vida

FUENTES: Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del Sistema de la Seguridad Social y *The 2012 Ageing Report*.

define como un mecanismo automático que vincula el importe inicial de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida. Ambos componentes de la reforma se explican en detalle en el epígrafe siguiente de este artículo.

Esta reforma puede contextualizarse dentro de las acometidas por numerosos países de nuestro entorno en los últimos años, en las que se han introducido mecanismos automáticos de ajuste en los sistemas de pensiones. Estos mecanismos toman diferentes formas y son desencadenados por diversas variables (véase cuadro 1). En buena parte de los países en los que existe un factor de sostenibilidad, la variable que genera el ajuste automático (en la pensión inicial, edad de jubilación u otros parámetros del sistema) es el incremento de la esperanza de vida. Cabe destacar los casos de Italia, Letonia, Noruega, Polonia y Suecia, que cuentan con sistemas de cuentas nocionales de contribución definida. Estos sistemas funcionan bajo una base actuarial: las contribuciones de un trabajador a lo largo de su vida laboral se acumulan en una cuenta ficticia (nocional) sobre la que se aplica un rendimiento

en función de variables demográficas, económicas o ambas, que determina el valor de la pensión en el momento de la jubilación. En Suecia, además, existe un mecanismo automático de ajuste si el valor actual de los pasivos del sistema supera al de los activos.

La reforma de 2013

Como se ha señalado con anterioridad, la reforma del sistema de pensiones de diciembre de 2013 se estructura en dos partes. Por una parte, se desliga la revalorización año a año de las pensiones del incremento de los precios, pasando a usarse una nueva fórmula de revalorización. Por otra, se vincula el importe de la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida (el factor de sostenibilidad). A continuación se describen en detalle estos dos cambios.

EL ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN

El nuevo índice de revalorización determina el incremento anual de las pensiones en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima. Este nuevo índice sustituye, a partir de este año, al sistema vigente hasta 2013, que vinculaba el incremento de las pensiones al de los precios⁸.

El índice de revalorización se obtiene a partir de la restricción presupuestaria del sistema de pensiones, es decir, de la igualación de los ingresos con los gastos en el año $t+1$ ⁹, a través de una descomposición de estos últimos en tres componentes (revalorización, número de pensiones y efecto sustitución) y del establecimiento de medias móviles para suavizar los factores a lo largo del ciclo económico (véase el recuadro 1 para una descripción en detalle del cálculo del índice).

Conviene efectuar dos consideraciones prácticas en relación con la implementación del nuevo índice de revalorización. En primer lugar, la ley establece que el resultado de la revalorización no podrá dar lugar a un incremento de las pensiones inferior al 0,25 % ni mayor al resultado de sumar 0,50 al incremento de los precios.

En segundo lugar, el hecho de que los componentes de la fórmula entren en forma de promedios centrados en $t+1$ obliga a que, para computar el índice de revalorización, sea necesario proyectar cuáles serán los ingresos y gastos en el futuro, hasta el período $t+6$ ¹⁰. La ley establece que será el Ministerio de Economía y Competitividad quien provea del cuadro macroeconómico necesario para realizar dichas previsiones. Por su parte, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitirá su opinión respecto de los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del índice de revalorización en cada ejercicio, así como del factor de sostenibilidad.

EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

El segundo elemento de la reforma, el factor de sostenibilidad, cuya aplicación está prevista que se inicie en el año 2019, consiste en ajustar la pensión inicial en el momento de

8 La Ley 23/2013, en su artículo 7, establece que las pensiones se incrementarán de acuerdo con el índice de revalorización publicado en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, no hace mención a dicho índice de revalorización para fijar la subida de las pensiones (establecida en el 0,25 %). De este modo, el nuevo índice de revalorización, con la publicación de los elementos que intervienen en su cálculo, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 23/2013, comenzará a aplicarse a todos los efectos a partir del año 2015.

9 Véase el anexo 3 del Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, de 7 de junio de 2013.

10 Asimismo, es importante señalar que algunas de las variables necesarias para calcular el índice de revalorización dependen del índice de revalorización en sí. Por ejemplo, para calcular el índice de revalorización en el año 2014, es necesario contar con una previsión de gastos para el período 2014 a 2019. Sin embargo, estos gastos dependen a su vez de cuál sea el índice de revalorización de las pensiones de 2014 a 2019. De este modo, el índice de revalorización en un año concreto depende de toda la senda futura de índices de revalorización, obteniéndose la solución de una forma recursiva. La ley, sin embargo, no detalla cómo se realizará este cálculo.

El nuevo índice de revalorización de las pensiones, que a partir de 2014 sustituye a la vinculación de las pensiones con el IPC, toma la forma siguiente:

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{I, t+1} - \bar{g}_{P, t+1} - \bar{g}_{S, t+1} + \alpha \left[\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$$

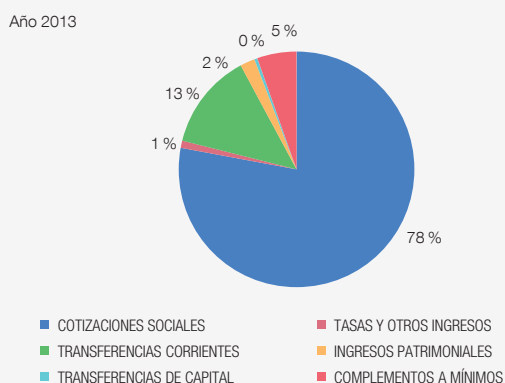
donde IR_{t+1} es el índice de revalorización, es decir, cuánto crece el importe de las pensiones entre los años t y $t+1$. Las variables que intervienen en el cálculo, de izquierda a derecha, son: la tasa de variación de los ingresos del sistema, la tasa de variación del número de pensiones, el efecto sustitución y un componente que corrige por la diferencia entre ingresos y gastos del sistema. Estos componentes no entran en la fórmula en el año corriente, sino a través de promedios de 11 años centrados en $t+1$. Es decir, la tasa de variación de los ingresos, por ejemplo, que se computa para la revalorización en 2014, será el promedio de esta tasa entre los años 2009 y 2019. Entre los años 2009 y 2013 la tasa se toma como dato, mientras que entre 2014 y 2019 se incorporan previsio-

nes sobre ella. Lo mismo sucede con el resto de los componentes. Esto permite suavizar las tasas de revalorización año a año y mitiga los efectos del ciclo económico. A continuación, se describen con más detalle cada uno de los componentes de la fórmula.

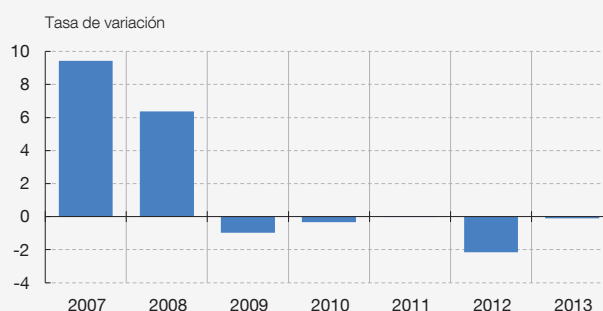
Ingresos del Sistema de la Seguridad Social

El primer componente, $\bar{g}_{I, t+1}$, es la media móvil aritmética centrada en $t+1$ de 11 valores de la tasa de variación de los ingresos del Sistema de la Seguridad Social. Se consideran como ingresos las operaciones no financieras correspondientes a los capítulos 1 a 7 de los ingresos del Presupuesto de la Seguridad Social, principalmente cotizaciones sociales (véase gráfico 1). Se excluyen de los ingresos las partidas que no tengan carácter periódico y las transferencias del Estado para la financiación de las prestaciones no contributivas, excepto los complementos a mínimos de pensión. En el período 2009 a 2013, los ingresos de la Seguridad Social han experimentado una tasa de variación como promedio del -0,7 %. Ello contrasta con la expansión media del 7,9 % experimentada en el bienio 2007-2008 (véase gráfico 2).

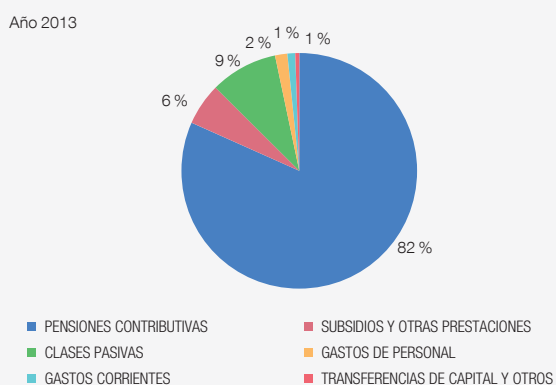
1 DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



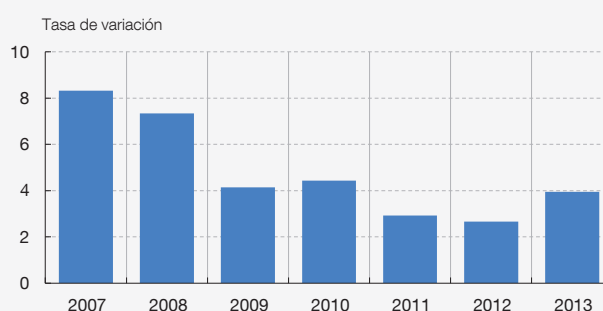
2 INGRESOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



3 DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



4 GASTOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



FUENTES: Banco de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social e Intervención General de la Administración del Estado.

Número de pensiones contributivas

El segundo componente de la fórmula, $\bar{g}_{p,t+1}$, es la media móvil aritmética centrada en $t+1$ de 11 valores de la tasa de variación del número de pensiones contributivas. En mayo de 2014, el número de pensiones contributivas se situó en 9,2 millones, habiendo experimentado un crecimiento promedio del 1,6 % en el período 2009-2013. Este crecimiento se espera que se acelere a partir de la tercera década de este siglo, debido a la jubilación de la generación del *baby boom*. Al computarse este componente con signo negativo, la fórmula minorará la revalorización en tanto en cuanto existan presiones demográficas vía un crecimiento del número de pensiones.

Efecto sustitución

El tercer componente de la fórmula, $\bar{g}_{s,t+1}$, es una media móvil aritmética del denominado efecto sustitución. Este se define como el incremento de la pensión media en un año en ausencia de revalorización en dicho año. Es decir, el incremento de la pensión media que se produce debido a que las pensiones de los nuevos pensionistas suelen ser más elevadas que las pensiones de los pensionistas que abandonan el sistema. El efecto sustitución, de este modo, depende del número y cuantía de las pensiones de los nuevos pensionistas respecto del número y cuantía de las pensiones de los pensionistas que salen del sistema. Se estima que el efecto sustitución estaría actualmente en el entorno del 1,0 %¹. Este com-

ponente entra con signo negativo, de modo que la revalorización se minorará por la presión al alza en el gasto debido a la cuantía y al número de las nuevas pensiones.

Corrección de los desequilibrios del sistema

El último componente de la fórmula, $\alpha \left(\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right)$, corrige por el desequilibrio que puede originarse entre los ingresos, I , y los gastos, G , de la Seguridad Social. El asterisco denota que se trata de medias geométricas centradas en $t+1$ de 11 valores de estos componentes. Cuando la diferencia entre ingresos y gastos es positiva, este componente incrementa la revalorización, mientras que si es negativa, la reduce. El desequilibrio entre ingresos y gastos viene multiplicado por el parámetro α , que mide la velocidad a la que se corrigen los desequilibrios. En un principio, se utilizará un valor de α de 0,25. Es decir, en cada año, se corrige un 25 % del desequilibrio entre ingresos y gastos. Con respecto a los gastos, se considera dentro de ellos las operaciones no financieras correspondientes a los capítulos 1 a 7 de los gastos del Presupuesto de la Seguridad Social, principalmente pensiones contributivas (véase gráfico 3). Se excluyen de los gastos las partidas que no tengan carácter periódico, las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos y las prestaciones no contributivas, salvo los complementos a mínimos de pensión².

1 Este 1,0 % se ha obtenido de la siguiente forma: de los 9,155 millones de pensionistas al final de 2013, se estima, a partir de datos de la Seguridad Social, que 0,541 millones corresponden a nuevas pensiones y, por tanto, 0,395 millones a salidas (teniendo en cuenta que a final de 2012 había 9,008 millones de pensiones). También a partir de datos de la Seguridad Social, se estima que la cuantía media en 2013 de las nuevas pensiones es un 28 % mayor que la cuantía media de las pensiones en 2012. De este modo, asumiendo que las nuevas pensiones se pagan durante 7 meses y las pensiones que salen del sistema durante 5 meses, la pensión media en 2013, en ausencia de revalorización, es un 1,0 % mayor que la pensión media en 2012.

2 Puede darse una indicación de la magnitud de este último componente abstrayéndonos del promediado geométrico. En 2013, de acuerdo con la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social, los ingresos del sistema fueron aproximadamente 120,8 mm de euros, mientras que los gastos fueron 132,0 mm de euros (generando un déficit del 1,2 % del PIB). De este modo, con un parámetro α igual a 0,25, el último factor de la fórmula restaría un 2,3 % a la revalorización. Esto, no obstante, sin tener en cuenta el promedio geométrico centrado en $t+1$, que suaviza en buena medida la cuantía de este factor, ya que el déficit observado en 2013 es difícil que sea persistente a lo largo de todo el ciclo económico.

la jubilación a la evolución de la esperanza de vida. Si la esperanza de vida aumenta a lo largo de los años, el factor de sostenibilidad implica una disminución de la pensión inicial. Para el quinquenio 2019-2023 su valor se calculará de la forma siguiente:

$$FS_t = FS_{t-1} \left[\frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

donde FS_t es el factor de sostenibilidad en el año t , FS_{2018} es igual a 1, y e_{67}^x es la esperanza de vida de una persona con 67 años en el año x .

Por ejemplo, en el año 2019 el factor de sostenibilidad será igual al cociente de la esperanza de vida de una persona con 67 años en 2012 sobre la esperanza de vida de una

persona de la misma edad en 2017 (elevado a una fracción de 1/5). De este modo, si la esperanza de vida aumentara entre 2012 y 2017, la aplicación del factor de sostenibilidad implicaría una minoración de la pensión inicial. En 2020, el factor de sostenibilidad será el resultado del correspondiente a 2019 multiplicado por el mismo cociente. Este cociente será revisado cada 5 años, de modo que en 2024 será equivalente a la ratio de la esperanza de vida de una persona con 67 años en 2017 sobre la esperanza de vida de una persona con la misma edad en 2022, y así sucesivamente.

Puesto que la esperanza de vida tiende a aumentar con el paso de los años, la aplicación de este factor implicará que la pensión inicial de las generaciones que se jubilen en el futuro será menor que la de las generaciones actuales, para una misma carrera laboral. Con este sistema, la equidad intergeneracional se obtiene porque las generaciones futuras de jubilados disfrutarán de una pensión inicial menor, pero la recibirán durante más tiempo (al gozar de una esperanza de vida mayor). De este modo, la cuantía total en términos de pensión que recibirían a lo largo de su vida sería similar entre generaciones.

Tomando como base la memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley correspondiente, la aplicación del factor de sostenibilidad implicaría que una persona que haya generado los mismos derechos de pensión en el año 2025 que una persona que los haya generado en la actualidad tendría una disminución de la pensión inicial de aproximadamente un 3 % en el año 2025, tendencia que se proyectaría hacia los años posteriores, de acuerdo con las tablas de mortalidad previstas actualmente¹¹.

Efectos sobre el gasto público en pensiones

Tanto el nuevo índice de revalorización de las pensiones como el factor de sostenibilidad avanzan sustancialmente en el objetivo de lograr la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, al vincular la revalorización de las pensiones y su importe inicial a los elementos que determinan el equilibrio financiero del sistema y al incremento de la esperanza de vida, respectivamente. De este modo, se dota al sistema con mecanismos automáticos de ajuste para absorber la materialización de riesgos tanto económicos como demográficos derivados, por ejemplo, del incremento del número de pensiones, asociado al envejecimiento de la población. Además, se adelanta a las generaciones actuales parte del coste asociado a las presiones demográficas, explicitándose la necesidad de vincular las prestaciones del sistema contributivo con los recursos disponibles en cada momento.

La imposición de cláusulas de suelo y techo en el nuevo índice de revalorización garantiza que en el futuro las pensiones no caerán en términos nominales. Por otro lado, al desvincular la revalorización de las pensiones del crecimiento de los precios, el nuevo marco normativo no garantiza siempre el mantenimiento del poder de compra de los ingresos tras la jubilación, de modo que, dependiendo de la evolución de la inflación, la pensión podría verse mermada en términos reales.

En relación con el impacto de la reforma, la última Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017, presentado por el Gobierno español el pasado mes de abril, incluye una estimación de un ahorro de 3,4 puntos porcentuales del PIB en el gasto en pensiones en el año 2050 respecto al escenario sin reforma, de modo que este gasto se mantendría en un nivel similar al observado en el año base en todo el horizonte de proyección. Dos trabajos recientes [véanse Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2014) y Sánchez (2014)] ofrecen

¹¹ Hay que tener en cuenta, no obstante, que los cálculos se realizarán con las tablas de mortalidad definitivas de cada año. A este respecto, se tendrán en cuenta las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del Sistema de la Seguridad Social, elaboradas por la propia Seguridad Social.

también los resultados de distintas simulaciones de los efectos de la reforma derivadas de modelos de equilibrio general de generaciones solapadas, calibrados para el caso español. En concreto, se simula la senda del gasto en pensiones derivada de los cambios normativos¹². Los resultados coinciden en señalar que la reforma del año 2011, si bien avanzó en la sostenibilidad financiera del sistema, no era por sí misma suficiente para garantizar su equilibrio a largo plazo¹³. Sin embargo, la introducción del factor de sostenibilidad y del nuevo índice de revalorización habrían revertido en buena medida esta situación, de modo que se habría avanzado sustancialmente en lograr el equilibrio financiero del sistema a largo plazo, abordando el impacto que el progresivo envejecimiento de la población tendrá sobre el sistema público de pensiones. El mecanismo de ajuste se produce principalmente a través de la pensión media¹⁴.

La reforma supone un cambio estructural de calado sobre el sistema de pensiones, ya que la evolución de las prestaciones queda ligada a la capacidad del sistema para generar ingresos, de manera que se mitigan sustancialmente los riesgos de insostenibilidad que puedan generar escenarios macroeconómicos y demográficos adversos. El nuevo sistema puede, no obstante, aumentar la incertidumbre sobre la evolución futura de las pensiones, por lo que su instrumentación debe realizarse con la mayor transparencia posible, con objeto de dotar a la población de la información necesaria sobre su pensión futura y permitir a los individuos tomar decisiones óptimas de ahorro durante su vida laboral para afrontar el período de jubilación. En este sentido, la reforma establece varios mecanismos en pos de esta transparencia. Por un lado, se publicarán los valores relativos a la esperanza de vida, informando a los pensionistas sobre el efecto del factor de sostenibilidad en el cálculo de su pensión. Además, se difundirán anualmente los componentes que intervienen en el cálculo del índice de revalorización. Por otra parte, sería conveniente desarrollar mecanismos que incentiven el ahorro para la jubilación, de forma que permitan complementar en el futuro las pensiones públicas financiadas mediante el sistema de reparto.

9.7.2014.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA (2011). «La reforma del sistema de pensiones», recuadro 2.3 de «Perspectivas fiscales en España tras la crisis», *Informe Anual 2010*, pp. 66-67.
- CONDE-RUIZ, J. I., y C. I. GONZÁLEZ (2013). «Reforma de pensiones 2011 en España», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 204 (1), pp. 9-44.
- DE LA FUENTE, Á., y R. DOMÉNECH (2013). «The Financial Impact of Spanish Pension Reform: A Quick Estimate», *Journal of Pension Economics and Finance*, 12 (1), pp. 111-137.
- DÍAZ-GIMÉNEZ, J., y J. DÍAZ-SAAVEDRA (2014). *The Future of Spanish Pensions*, mimeo.
- JIMENO, J. F., J. A. ROJAS y S. PUENTE (2008). «Modelling the Impact of Aging on Social Security Expenditures», *Economic Modelling*, 25, pp. 201-224.
- SÁNCHEZ, A. R. (2014). *The automatic adjustment of pension expenditures in Spain: an evaluation of the 2013 pension reform*, Documentos de Trabajo, n.º 1420, Banco de España.

- 12 La ventaja principal de los modelos de equilibrio general es que permiten incorporar la reacción endógena de los agentes ante cambios en la situación de la economía, como por ejemplo un cambio en el sistema de pensiones. De este modo, pueden simular una gran cantidad de variables económicas, tales como las decisiones de ocio, trabajo y jubilación de los hogares, la evolución del mercado de trabajo, las decisiones financieras, el fondo de reserva de las pensiones, las pensiones mínimas, etc. Otras alternativas para proyectar el gasto en pensiones a largo plazo consisten en simulaciones contables, que parten de la realización de una serie de supuestos sobre la evolución futura de determinadas variables y la proyección del gasto en pensiones a través de identidades contables y modelos de microsimulación, que permiten analizar más en detalle los efectos distributivos de las reformas [véase la discusión en Jimeno *et al.* (2008)].
- 13 Por ejemplo, ambos trabajos estiman que el déficit del sistema en el año 2050 sería aproximadamente del 8 % del PIB.
- 14 El modelo de Sánchez (2014) enfatiza también que los resultados de las simulaciones están condicionados al escenario macroeconómico y demográfico supuesto, ya que, debido a la cláusula suelo, escenarios económicos para el futuro más negativos, aunque menos plausibles, podrían generar desequilibrios en el sistema.

