

Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social:

Enrique Devesa

Profesor titular de la Universidad de Valencia, investigador del Instituto Polibienestar y del IVIE

Mar Devesa

Profesora titular del Departamento de Economía Financiera y Actuarial de la Universidad de Valencia

Borja Encinas

Profesor titular en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Extremadura

Inmaculada Domínguez

Profesora titular de la Universidad de Extremadura

Robert Meneu

Profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de Valencia

1. Introducción

El objetivo de este informe es analizar los principales efectos que va a tener la derogación del Factor de Sostenibilidad (FS) y su sustitución por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) sobre la sostenibilidad financiera y la equidad actuarial del sistema de pensiones, centrándonos en dos aspectos:

- El ahorro generado por el FS y por el MEI.
- El saldo diferencial acumulado.

En primer lugar, comentaremos las principales características del FS, a continuación las del MEI, para seguir con el análisis conjunto del efecto de la derogación del primero y la implantación del segundo.

2. Factor de Sostenibilidad

El FS se introdujo en la reforma de 2011 (Ley 27/2011), con el objetivo de mantener la contributividad del sistema, es decir, la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y, de esta forma, mantener su sostenibilidad. A tal efecto, la Ley 27/2011 establece que “a partir de 2027, los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027”.

Por tanto, en 2011 España se sumaba a la tendencia de otros países de la UE (Francia, Dinamarca, Italia, Portugal, etc.) que con anterioridad ya habían introducido en sus sistemas de pensiones un factor de sostenibilidad, pero lo hacía sin concretar qué parámetro o parámetros se verían afectados. Dos años más tarde, con la aprobación de la reforma de 2013 (Ley 23/2013) se acabó de diseñar el FS y se concretó que el parámetro que debía ajustarse a los cambios en la esperanza de vida fuese la cuantía de la pensión inicial. Parece lógico que si la esperanza de vida de las futuras generaciones será cada vez mayor y, en consecuencia, percibirán su pensión durante más tiempo, esto se compense con una disminución proporcional de la pensión inicial. El objetivo final es que la suma total de la pensión que recibirían dos personas con idéntica carrera laboral pero jubilados en fechas diferentes fuera igual. Por tanto, no aplicar el FS supone asumir que las generaciones que se jubilen en el futuro recibirán un mejor trato por parte del sistema que aquellas que se jubilan ahora, no cumpliendo el principio de equidad intergeneracional.

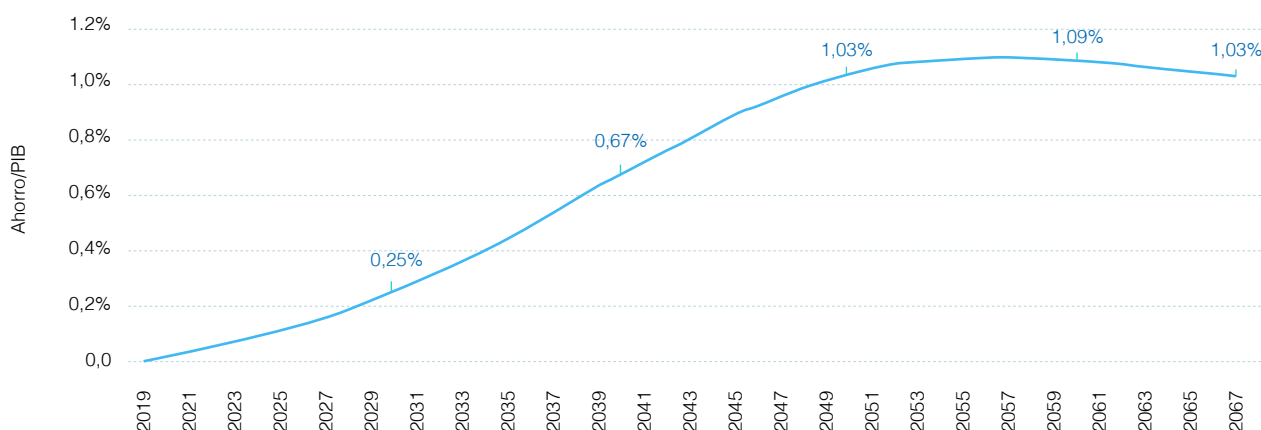
Otra característica importante del FS es que al ser un mecanismo automático permite que el ajuste y adaptación del sistema a los cambios demográficos se produzca de forma automática y no dependa de las decisiones políticas que normalmente son lentas y a veces alejadas de las necesidades reales.

La inclusión del FS en nuestro sistema de pensiones no solo permitía mejorar la equidad intergeneracional sino también mantener su sostenibilidad en el largo plazo, pues su aplicación suponía reducir la cuantía

de la pensión inicial de los nuevos pensionistas para que el gasto total en pensiones no aumentara. Si bien es cierto que esto podría tener un impacto negativo sobre la suficiencia de las pensiones, también lo es que esta disminución podría ser compensada con un retraso voluntario de la jubilación para conseguir una pensión más elevada.

Como se ve en el gráfico 1, la efectividad del FS sobre la reducción del gasto en pensiones y, por tanto, sobre la sostenibilidad del sistema es evidente, respecto a que no se aplicara. Si el FS se hubiera empezado a aplicar en 2019, tal y como estaba previsto en la reforma de 2013, el ahorro (menor gasto) anual en términos de PIB que se habría generado crecería rápidamente durante los primeros años, a medida que se fuesen incorporando las nuevas generaciones de jubilados. En 2030 el ahorro habría sido del 0,25% del PIB, en 2040 del 0,67% y en 2050 se habría situado en el 1,03%. Después, el crecimiento sería mucho más lento, llegando a un máximo en 2057 con 1,094% del PIB de ese año, para empezar a descender muy lentamente, debido a que la entrada de nuevos jubilados habría generado un menor ahorro que las salidas producidas en el colectivo.

Gráfico 1. Ahorro anual /PIB con la aplicación del FS



Fuente: *Devesa et al. (2020)*.

3. El Mecanismo de Equidad Intergeneracional

En julio de 2021, el gobierno y los agentes sociales aprobaron una nueva reforma de las pensiones que se desarrollará en varias fases. La primera fase incluye un paquete de medidas entre las cuales se encuentra la revalorización de las pensiones con el IPC, la modificación de la jubilación anticipada y demorada para aumentar la edad efectiva de jubilación y la financiación de algunas partidas de gasto (los denominados gastos impropios de la Seguridad Social) mediante la correspondiente transferencia anual del Estado a la Seguridad Social. Además, el acuerdo firmado en julio incluía el compromiso de eliminar el FS y su sustitución por un nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) que

debía ser negociado y aprobado antes del 15 de noviembre de 2021 para su incorporación al paquete de medidas anteriores durante su trámite parlamentario. El nombre del nuevo mecanismo recuerda bastante al que se utilizó por parte del Comité de Expertos que diseñó el FS, ya que se le designó en un principio como Factor de Equidad Intergeneracional (FEI).

Aunque a fecha de elaboración de este documento el MEI aún está en trámite parlamentario, parece que no habrá cambios sustanciales.

De entrada tenemos que decir que es un mecanismo complejo porque utiliza el incremento del tipo de cotización y, si hubiera desviaciones en el gasto, un recorte de gastos (sin especificar) y otro aumento de las cotizaciones.

El MEI consta de dos componentes:

- **Componente 1.** Una subida de 0,6 puntos del tipo de cotización, siguiendo la estructura actual de distribución entre empresa y trabajador, que se aplicará durante 10 años, entre 2023 y 2032, y que no irá destinada a pagar pensiones, como ocurre en los sistemas de reparto cuando hay déficit, sino a aumentar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Incrementar el tipo de cotización supone un mayor coste laboral, pero no implica un incremento de la pensión, ya que en la fórmula de cálculo de la pensión inicial no interviene el tipo de cotización.

Con datos de 2020, la subida de 0,60 puntos de cotización equivaldría a unos 2.225 millones de euros, que supone un 0,198% del PIB de ese año, como podemos ver en la tabla 1. Supondremos que ese porcentaje de PIB se va a mantener durante los 10 años de aplicación de este componente 1.

Tabla 1. Datos para determinación del Incremento de cotizaciones del año 2020/PIB

Suma de las Bases de Cotización en 2020 (millones euros)	370.901
Tipo de cotización adicional 2020	0,60%
Cotización adicional 2020 (millones euros)	2.225,41
PIB 2020 (millones euros)	1.121.948
Incremento de cotizaciones/PIB	0,198%

Fuente: *Elaboración propia, a partir de Seguridad Social.*

- **Componente 2.** Trienalmente, a partir de 2032, se verificará si las últimas previsiones sobre el gasto en pensiones en % del PIB para 2050 del Ageing Report de la Comisión Europea, supera la previsión para 2050 del citado informe de 2024 (que se usará como referencia), una vez descontado el efecto que habría tenido el factor de sostenibilidad. Esto último parece lógico porque las previsiones del Ageing Report se hacen con la legislación que hay en ese momento y para 2024 se espera que el FS esté derogado.

Dentro de este mismo componente 2, se abren dos posibilidades:

2.1. Si el nivel de gasto previsto no supera este umbral, no se aplicará ninguna medida. En este caso, deberá negociarse con los agentes sociales la utilización que se dará a los recursos acumulados en el Fondo de Reserva durante el periodo 2023-2032, los cuales podrán destinarse a reducir las cotizaciones sociales o aumentar la cuantía de las pensiones.

2.2. Si el nivel de gasto previsto supera el citado umbral, se aplicarán las dos siguientes medidas:

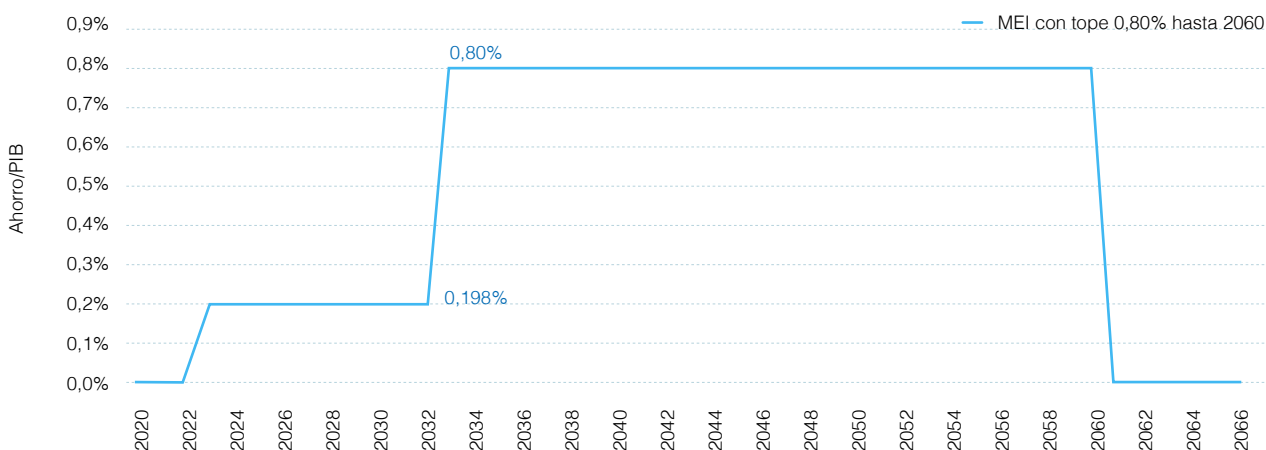
2.2.1. Se utilizará el Fondo de Reserva de la Seguridad Social para financiar el gasto en pensiones contributivas, con un límite de disposición anual del 0,2% del PIB. Esta parte no proviene de un nuevo ahorro, sino de lo aportado, más los intereses generados, en el componente 1.

2.2.2. Si lo establecido en el 2.2.1. no fuera suficiente para cubrir la desviación del gasto en pensiones como % del PIB, o bien se minorará el porcentaje de gasto en pensiones, o bien se incrementará el tipo de cotización u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos, o bien ambas cosas. Todo lo establecido en este apartado 2.2.2. tendrá un límite del 0,8% del PIB y con un efecto temporal que no podrá prolongarse más allá de 2060. Vamos a suponer para realizar los cálculos que se utiliza siempre el máximo permitido del 0,8%. 1.

A efecto de los cálculos que vamos a realizar, y ya que lo establecido en el 2.2.1. no genera un nuevo ahorro, el componente 2.2 globalmente considerado no podrá superar el 0,8% del PIB.

Como parece lógico por la derogación del FS, el nivel de gasto en 2050 será superior al previsto por la Comisión Europea, con lo que vamos a suponer que se hace uso del 0,8% entre 2033 y 2050. Por lo tanto, el ahorro destinado por el MEI cada año entre 2023 y 2060, consta de dos partes, el 0,198% del PIB entre 2023 y 2032 y el 0,8% del PIB entre 2033 y 2060, como se recoge en el Gráfico 2. Estamos suponiendo que en 2060, dejan de realizarse los ajustes del MEI, si bien, como hemos visto en el Gráfico 1, los problemas generados por el incremento de la esperanza de vida no acaban ese año, sino que seguirían mientras hubiera aumentos de la esperanza de vida.

Gráfico 2. Ahorro anual /PIB con la aplicación del MEI



Fuente: *Elaboración propia a partir de la enmienda al Proyecto de Ley de Reforma de 2021.*

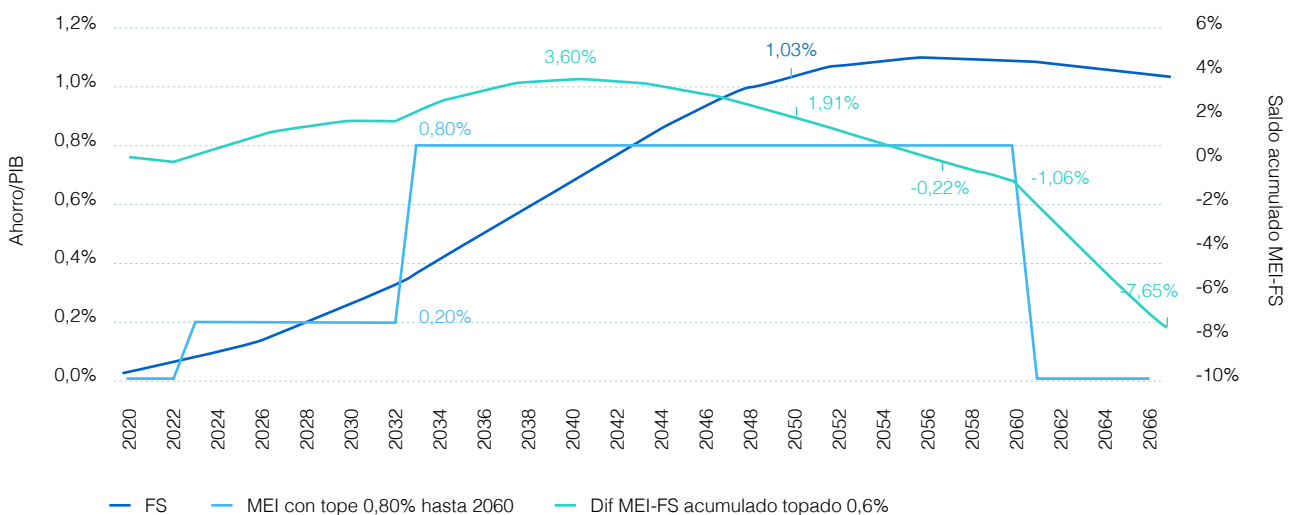
4. Comparación entre el MEI y el FS

El FS y el MEI son dos instrumentos que se distribuyen de manera diferente en el tiempo pues el FS recoge la variación de la esperanza de vida, con un horizonte que no finaliza en 2060, mientras que el MEI parece que acaba su función en ese año. En consecuencia, la comparación entre ambos instrumentos no se puede realizar mediante la diferencia de los ahorros anuales sobre el PIB generado por cada uno, sino como diferencia entre el ahorro acumulado que genera el MEI y el proporcionado por la aplicación del FS a lo largo de todo el periodo de análisis (2020-2067). Por lo tanto, cuando la diferencia entre ambos ahorros acumulados o saldo acumulado sea positiva, significará que el MEI proporcionará un mayor ahorro que el FS.

Para calcular el ahorro acumulado por ambos instrumentos, se ha supuesto que entre 2020 y 2025 el PIB nominal crece un 5,22% anual, a partir de 2025 crece un 3,64% anual y la inflación se sitúa en el 1,8%, según las estimaciones del Ageing Report 2021. Por otro lado, se ha supuesto que el tipo de interés que se obtiene por el ahorro generado es del 1% a lo largo de todo el periodo de cálculo.

En el gráfico 3 se recoge la evolución del ahorro anual sobre el PIB que generan por separado el MEI y el FS, así como la diferencia entre sus ahorros acumulados. Como podemos observar, hasta 2043 el ahorro anual generado por cada uno de los instrumentos se van cruzando y a partir de ese año el FS está siempre por encima del MEI.

Gráfico 3. Ahorro anual/PIB con FS y MEI y Saldo acumulado MEI-FS (eje derecho)



Fuente: *Elaboración propia a partir de la enmienda al Proyecto de Ley de Reforma de 2021.*

Si lo analizamos desde el punto de vista de la diferencia entre sus ahorros acumulados, se observa que durante los primeros años el saldo es positivo y creciente, hasta alcanzar un máximo de 3,60 puntos de PIB en 2040. A partir de este momento, este saldo positivo empieza a disminuir rápidamente, de tal manera que en 2057 el ahorro acumulado con el MEI ya sería inferior al del FS (-0,22% del PIB de 2057) y en 2060 ya llegaría a -1,06 puntos porcentuales de PIB. A partir de 2060, como consecuencia de que hemos supuesto que el ahorro anual generado por el MEI será igual a cero, la diferencia de ahorro acumulado empieza a hacerse más negativa, de tal manera que en el último año del que disponemos de datos del FS, 2067, la derogación del FS y su sustitución por el MEI habría generado un déficit acumulado de 7,75 puntos de PIB de ese año, que si lo trasladáramos a datos de 2020, supondría unos 87.000 millones de euros.

Para que en 2067 se equilibrara el saldo acumulado, es decir para que tuviera el mismo efecto el FS que el MEI hasta ese año, este último tendría que subir hasta el 1,26% del PIB, en lugar del 0,80%, desde 2033 hasta 2060.

5. Conclusiones

El MEI va a introducir una serie de elementos que van a hacer más complejo el ya difícilmente entendible sistema de pensiones de jubilación contributiva en España. Las principales consecuencias de su aplicación son:

- a) No mejorará la cuantía de la pensión.** El aumento del tipo de cotización que supone la aplicación del MEI hasta 2032, y muy probablemente en los años siguientes hasta 2060, no se va a traducir en mayores pensiones para los afiliados que hagan esas aportaciones extra porque el tipo de cotización no interviene en la fórmula de cálculo de la pensión inicial. Además, la mayor recaudación que se consiga con el MEI no servirá para pagar las pensiones de esos años -como es lo lógico cuando hay un déficit en el sistema-, sino para realizar aportaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social cuyo saldo aumentará y generará una falsa apariencia de mejora de la sostenibilidad del sistema.
- b) Habrá que utilizar el componente 2, lo que supondrá un recorte de pensión y otro aumento de cotizaciones.** Si todo se desarrolla como es esperable, la derogación del FS va a suponer un aumento del déficit del sistema similar a los valores que figuran en el gráfico 1, por lo que habrá que utilizar el último elemento del componente 2 del MEI: un recorte del gasto en pensiones (sin concretar sobre qué parámetros o características se realizará) y un nuevo incremento del tipo de cotización, con las consecuencias que hemos descrito en el apartado de conclusiones anterior.
- c) Un recorte poco transparente de la pensión.** Los dos apartados anteriores se traducen en un recorte de la pensión, ya sea por vía del incremento de las cotizaciones o por la del recorte del gasto en pensiones. La diferencia es que el FS hacía explícito este recorte mediante la disminución de la cuantía inicial, que podía ser conocida con suficiente antelación como para modificar cualquier

elemento que contribuyera a aumentar su pensión, si se considerara que ésta no iba a ser suficiente.

d) Un aumento de la inequidad actuarial. Desde el punto de vista de los futuros pensionistas, el MEI aumenta la inequidad actuarial, beneficiando a los que se jubilen a partir de 2057, momento a partir del cual el ahorro acumulado por el MEI es menor que el del FS; mientras que salen perjudicados aquellos que se jubilen antes de ese año.

e) Un empeoramiento de la sostenibilidad del sistema. La aprobación del MEI, con la consiguiente derogación del FS, va a ejercer una mayor tensión sobre la sostenibilidad del sistema, ya que a partir de 2057 se generará un menor ahorro acumulado que con el FS, que seguirá creciendo, hasta que en el último año de análisis, 2067, llegue a representar un déficit acumulado de 7,75 puntos de PIB de ese año.

En resumen, el MEI es un mecanismo poco transparente y que va a empeorar la sostenibilidad financiera y la equidad actuarial del sistema de pensiones. Además, va a suponer un recorte de la pensión, cuyo principal problema es que es difícil de cuantificar individualmente, debido a la falta de concreción del recorte del gasto que supondrá la aplicación del componente 2. Esto último hace que sea difícil anticipar las medidas que podrían tomar los futuros jubilados para mejorar la cuantía de su pensión.

6. Bibliografía.

- Comisión Europea (2021). The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). European Economy Institutional Paper 148. Disponible en https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en
- Devesa, E.; Devesa, M.; Domínguez, I. Encinas, B. y Meneu, R. (2020): "The Sustainability Factor: How Much Do Pension Expenditures Improve in Spain?" Risks. Volume 8 Issue 4, 134 Special Issue Pension Design, Modelling and Risk Management. pp: 1-21. Disponible en <https://doi.org/10.3390/risks8040134>

Instituto **santalucía**

www.institutosantalucia.es



santalucía
■ ■ ■ ■ SEGUROS ■ ■ ■ ■