



La pensión de jubilación: reformulación de la tasa de sustitución para la mejora de la equidad y sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social. Resultados basados en la MCVL.

RESUMEN EJECUTIVO

RESPONSABLE: JOSE ENRIQUE DEVESA CARPIO

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TIN/1902/2009, de 10 de julio (premios para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.

RESUMEN EJECUTIVO

LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN: REFORMULACIÓN DE LA TASA DE SUSTITUCIÓN PARA LA MEJORA DE LA EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. RESULTADOS BASADOS EN LA MCVL

RESPONSABLE: Dr. José Enrique Devesa Carpio

PERSONAL INVESTIGADOR

Dr. José Enrique Devesa Carpio. Departamento de Economía Financiera y Actuarial. Facultad de Economía. Universidad de Valencia. Avenida de los Naranjos s.n. 46022 -Valencia. Teléfono: 963828378. E-mail: edevesa@uv.es. Persona de contacto.

Dr. Robert Meneu Gaya. Departamento de Matemáticas para la Economía y la Empresa. Facultad de Economía. Universidad de Valencia. Avenida de los Naranjos s.n. 46022 -Valencia. Teléfono: 963828369. E-mail: Robert.meneu@uv.es

Dra. Mar Devesa Carpio. Departamento de Economía Financiera y Actuarial. Facultad de Economía. Universidad de Valencia. Avenida de los Naranjos s.n. 46022 -Valencia. Teléfono: 963828369. E-mail: mar.devesa@uv.es

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TIN/1902/2009 de 10 de julio (Premios FIPROS, Fondo para el Fomento de la Investigación de la Protección Social)

I. EL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL Y EL RIESGO DEMOGRÁFICO

El sistema público de pensiones en España, al igual que en la mayoría de los países de la Unión Europea, se basa en un sistema de reparto y de prestación definida. Se define como de reparto porque los trabajadores de cada momento financian, con sus cotizaciones a la Seguridad Social, las pensiones percibidas por los pasivos de ese mismo momento. Se define de prestación definida porque la pensión que percibe cada trabajador, cuando se jubila, queda fijada de antemano sobre la base de su historial laboral (salarios, años cotizados y edad de jubilación). Esto supone que la cuantía de la pensión de jubilación no depende de la evolución de factores macroeconómicos y sociales relevantes, como, por ejemplo, el envejecimiento demográfico.

Los sistemas de reparto, o *pay as you go* en nomenclatura anglosajona, cuyo significado, pago sobre la marcha, es más que descriptivo, están sometidos a lo que podríamos llamar “riesgo del colectivo”. Dentro de este “riesgo del colectivo” nos encontramos tanto con el riesgo demográfico (envejecimiento poblacional) como con el riesgo del mercado de trabajo (desempleo, productividad, etc.). En este trabajo se diseña una propuesta que supone incluir el efecto del envejecimiento en la fórmula de cálculo de la pensión inicial, para minorar el riesgo demográfico al que está sometido el sistema.

En las últimas décadas, todas las sociedades desarrolladas están experimentando un intenso cambio demográfico motivado por el progresivo envejecimiento de su población. Por ejemplo, en el año 1990 la tasa de envejecimiento, es decir, el porcentaje de personas con 65 años o más sobre el total de la población de los países que forman la UE-27 era del 13,5%, mientras que en el año 2010 el promedio de personas mayores de esa edad alcanzará el 17,5% y se espera que en el año 2050 sea próximo al 30%, según las últimas proyecciones demográficas de Eurostat. En España, este proceso de envejecimiento se está desarrollando con mayor intensidad debido a que, según datos de la ONU, hasta hace 15 años ocupaba el penúltimo puesto en la UE en cuanto a tasas brutas de natalidad tras Italia y actualmente ocupa el tercer lugar en cuanto a mayor esperanza de vida al nacer tras Francia e Italia. Además, lo preocupante es que la magnitud de este fenómeno no parece que vaya a disminuir en el futuro. Según la última

Proyección de la Población de España a Largo Plazo (2009-2049) elaborada por el INE, dentro de 40 años la población de 65 años o más se duplicará y pasará a constituir casi el 32% de la población total, mientras que la población en edad de trabajar se verá reducida un 20%.

Otro indicador del deterioro demográfico que se proyecta es la evolución esperada de la tasa de dependencia de la población mayor (cociente de la población de 65 años o más entre la población de 16 a 64 años). Las proyecciones de *Eurostat* indican que esta tasa casi se doblará en el periodo 2010-2050 de media en la UE-27 (de 25,9% a 50,4%), mientras que en España el cambio será más acentuado (de 24,4% a 58,7%) y supondrá pasar de 4 individuos en edad de trabajar por cada individuo de 65 años o más en 2010 a 1,7 en 2050. En consecuencia, dado que se prevé que cada vez más personas cobrarán del sistema en relación a las que contribuyen a él, la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de reparto y prestación definida, como el español, está seriamente amenazada. Afortunadamente, este proceso de deterioro demográfico es largo y hay tiempo para implantar reformas graduales que atenúen el impacto del envejecimiento y permitan a los ciudadanos tomar decisiones individuales que compensen sus consecuencias.

En la mayoría de los países desarrollados existe una clara preocupación por los efectos que el envejecimiento de la población tendrá sobre la sostenibilidad de sus sistemas públicos de pensiones. España no ha quedado al margen de este debate y buena prueba de ello son las numerosas investigaciones encaminadas a cuantificar los problemas financieros futuros del sistema de Seguridad Social español, donde se plantean diversas posibilidades de reformas y se analizan sus efectos. En el trabajo se hace un repaso de estos trabajos, que son coincidentes en señalar que el gasto en pensiones de jubilación sobre el PIB se incrementará en más del doble en el horizonte del año 2050. Por ejemplo, la proyección del propio Ministerio de Trabajo e Inmigración, recogidas en *The 2009 Ageing Report*, indica que este gasto pasará del 5,6% del PIB en 2007 al 12,3% en 2050. Teniendo en cuenta otras partidas de gasto asociadas al envejecimiento (sanidad, dependencia, educación y desempleo), el gasto pasará del 19,2% en 2007 al 28,3% en 2050, según esta misma proyección.

II. DEBATE SOBRE LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: VINCULACIÓN AUTOMÁTICA DE LA PENSIÓN INICIAL A LA ESPERANZA DE VIDA

En los últimos años se ha producido una acelerada carrera para reformar los sistemas de pensiones de un gran número de países pese al coste político que entraña cualquier modificación de tipo previsional, ya que los costes de las reformas suelen tener un carácter inmediato y se centran con frecuencia en un grupo específico, mientras que la verdadera dimensión de sus ventajas sólo se percibe en el largo plazo.

Las bases de estas reformas encuentran su origen en el Consejo de Laeken de 2001, donde se establecieron las recomendaciones que debían guiar los procesos de reforma en los países miembros, mientras que más recientemente la Comisión Europea ha elaborado el Libro Verde sobre las pensiones el 7 de julio de 2010, con el objetivo de promover el debate público en el tema de las reformas de los sistemas de pensiones.

En el trabajo destacamos las características de los sistemas de pensiones y de las medidas de reforma llevadas a cabo en la última década en la UE, a partir de distintos informes de la Comisión Europea y del Comité de Política Económica: *Adequate and Sustainable Pensions* de 2006, las dos partes del informe *Promoting longer working lives through pension reforms (Flexibility in retirement age provision y Early Exits from labour market)*, *The 2009 Ageing Report* y, por último, el más reciente *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions* de 2010.

El tipo de reforma al que se enfrentan los sistemas de pensiones de reparto puede ser muy variado, desde un cambio estructural hacia un sistema de capitalización, a cambios paramétricos del sistema de reparto. Sin embargo, ningún país europeo ha llevado a cabo reformas que supusieran el paso a un sistema de capitalización total, público o privado, siendo mayoritario el caso de reformas paramétricas dentro del sistema de reparto. A lo sumo, el paso a un sistema de capitalización se ha planteado de forma parcial: o bien sólo afecta a las generaciones jóvenes, o se deja a elección del individuo o bien es sólo una pequeña parte de las cotizaciones las que se invierten en un fondo de capital.

El 29 de enero de 2010 el Consejo de Ministros de España aprobó un documento de Recomendaciones a la Comisión del Pacto de Toledo, en el que se indicaba la necesidad de reformar el sistema público de pensiones español y se abogaba, entre otras, por la medida de incrementar la actual edad de jubilación a los 67 años. Desde entonces se ha iniciado un amplio y controvertido debate sobre la reforma del sistema de pensiones en España, en el que participan los agentes sociales y el conjunto de la ciudadanía. Los investigadores, las organizaciones sociales y las instituciones nacionales e internacionales, llevan tiempo advirtiéndolo del problema al que se enfrenta nuestro sistema de pensiones, que si bien tiene un presente sólido, hasta el propio Pacto de Toledo reconoce que requiere refuerzos para garantizar su futuro.

Hay medidas ampliamente aceptadas que, sin solucionar completamente el problema, pueden contribuir a mejorar y consolidar el sistema. Entre ellas, destacamos la lucha contra la economía sumergida y el fraude en la percepción de prestaciones, la mejora de la gestión y la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas con cargo a la imposición general. No obstante, aunque estas medidas mejoren la situación y, por ello, no deben ser despreciadas, no solventan el riesgo demográfico al que se enfrenta el sistema de pensiones español, siendo necesarias otras que ataquen el problema a fondo y, tal vez por ello, más discutibles.

El 12 de mayo de 2010 se presentó en el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno Español, una medida de reducción del déficit público nacional, que supone la congelación de las pensiones de jubilación, excepto las no contributivas y las mínimas, durante el año 2011. De nuevo se está produciendo en la sociedad española un fuerte debate sobre la conveniencia de estas medidas y sobre los costes sociales de las mismas.

Las medidas de reforma de los sistemas de pensiones generalmente son impopulares, generan una gran alarma social y, por tanto, conllevan un elevado coste político. Precisamente, es este coste político el que puede desanimar a los gobiernos a llevar a cabo las reformas necesarias, valientes y responsables, o que, aunque éstas se acometan, no resulten suficientemente eficientes. Un pilar del Estado de Bienestar, como es el sistema de pensiones de jubilación, no puede estar a tenor de reformas arbitrarias y se hace necesario diseñar un sistema de pensiones que refuerce sus

defensas ante los riesgos del colectivo, se adapte a ellos de forma automática y no quede a expensas de decisiones políticas que, por su elevado coste, a veces no se adoptan o llegan tarde. Asimismo hay que tener en cuenta que el individuo debe estar informado, y conocer a priori cuáles son las reglas del juego, para poder tomar sus decisiones con la mejor y más fiable y estable de las informaciones.

El momento actual, de una profunda crisis económica, es un escenario propicio para ejecutar reformas económicas de todo tipo, tendentes a mejorar la eficiencia del sistema de protección social. Aprovechar este momento para consolidar y mejorar la solvencia del sistema de pensiones, es tanto una oportunidad como una responsabilidad de los agentes sociales y económicos.

Dado que el envejecimiento demográfico es un hecho y un riesgo para el sistema de pensiones, se hace necesario el diseño de una fórmula de cálculo de la pensión que, de forma automática, “blinde” al sistema contra este riesgo y, así, evite la adopción de reformas periódicas y arbitrarias que tienden a quedar desfasadas con el paso del tiempo por no estar bien fundamentadas sobre una base teórica.

La tesis que defendemos en este trabajo es que la incorporación de la esperanza de vida debe hacerse en la propia fórmula de cálculo de la pensión inicial, como un parámetro más que va evolucionando automáticamente en el tiempo, a medida que se conoce el comportamiento de la mortalidad, lo que permitiría suavizar el riesgo demográfico del sistema.

La vinculación automática de la pensión inicial a la esperanza de vida forma parte de una importante corriente de reformas de los sistemas de pensiones de reparto. La forma concreta de lograr esta vinculación es diversa. Existen países que han dado el paso hacia sistemas de capitalización privados que sustituyen parte del sistema público de reparto; mientras que otros, manteniendo en su totalidad el sistema público de reparto, han adoptado un sistema de cuentas nocionales. En ambos casos, y mediante fórmulas actuariales que tienen en cuenta de forma automática la esperanza de vida, se transforma el capital acumulado en la cuenta individual en una pensión vitalicia. Otra forma de vinculación ha consistido en ajustar algún elemento del sistema a la evolución de la esperanza de vida. En el caso de Francia ha sido el número de años cotizados

necesarios para obtener la pensión completa y en el caso de Dinamarca o Italia la edad legal de jubilación. Por último, otros países han optado por vincular directamente la cuantía de las pensiones de jubilación a la esperanza de vida, bien ajustando la revalorización de todas las pensiones (Alemania) o bien a través de la cuantía de las nuevas pensiones (Finlandia y Portugal), que es el tipo de reforma que aquí proponemos.

III. FÓRMULA EQUITATIVA

El objetivo principal de este trabajo es definir una nueva fórmula que sea más equitativa entre individuos según su esperanza de vida en el momento de la jubilación (edad de jubilación y tablas de mortalidad actualizadas) y según su esfuerzo de cotización. Como consecuencia de la mejora en la equidad del sistema, la decisión óptima de retiro por parte de los individuos, siempre que ello sea posible, se basará únicamente en sus preferencias y no se verá distorsionada por un sistema de cálculo de la pensión inicial actuarialmente poco equitativo, como ocurre con el actual.

El término equidad, según la acepción 5ª del Diccionario de la Real Academia Española, significa “Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece”. Es, en este sentido de la palabra, en el que el sistema contributivo de pensiones español falla. Las dos clases que se abordan en este trabajo son la equidad actuarial y la contributiva, aunque habría otras como la equidad por regímenes, por sexos, por estado civil, etc. La reforma del sistema de pensiones bajo el objetivo de mejorar la equidad basada en el merecimiento (parte contributiva) no es incompatible con el mantenimiento de elementos distributivos que aseguren la cobertura de unas necesidades mínimas en la vejez (parte no contributiva). De hecho, lo que se pretende con la reforma que se propone es separar más claramente ambas partes, eliminando aspectos redistributivos dentro de la parte contributiva.

La equidad se tiene en cuenta en las dos partes de la fórmula: el cálculo de la base reguladora y la determinación del porcentaje aplicado (tasa de sustitución). La base reguladora debería tener en cuenta la totalidad de la carrera laboral, no añadir cotizaciones ficticias (no integración de lagunas de cotización) y actualización de todas las bases, según el IPC, hasta el momento de la jubilación. Por otro lado, en el trabajo se

justifica cómo debe ser la forma funcional de la tasa de sustitución para que la pensión inicial resultante sea equitativa entre individuos. La equidad contributiva se consigue sustituyendo la actual escala, basada en años cotizados, por una proporcional. La equidad actuarial se logra vinculando esperanza de vida y pensión inicial, a través de una regla actuarial que iguala el valor actual actuarial de las pensiones futuras para individuos con el mismo esfuerzo contributivo, independientemente de su edad y momento de la jubilación. Esta regla actuarial sirve tanto para cuantificar los incentivos al retraso en la edad de jubilación o las penalizaciones por adelantar la edad de retiro (equidad intrageneracional), como para ajustar dinámicamente la pensión inicial de los nuevos jubilados a medida que aumenta la esperanza de vida (equidad intergeneracional). Ello supone una revolución subyacente puesto que desaparecen conceptos como el de edad legal de jubilación, coeficientes reductores por adelantar la jubilación y primas por retrasarla; ya que, como resultado de la fórmula, se obtendrá, para cada año, una tabla de tasas de sustitución según edad de jubilación, años cotizados y esperanza de vida, lo que dotará de estabilidad temporal al nuevo sistema de cálculo. Además, éste se regulará automáticamente con la nueva información acerca del comportamiento de la mortalidad. Estas tablas de tasas de sustitución se calculan en el trabajo con las probabilidades de supervivencia del INE utilizadas en la proyección de población a largo plazo 2009-2049.

La forma final que adopta la fórmula equitativa que se propone para el cálculo de la tasa de sustitución tiene dos partes: una, la tasa de sustitución de un individuo considerado de referencia y, otra, los coeficientes de ajuste que habría que aplicar a los individuos distintos al de referencia para lograr la equidad contributiva y actuarial. La primera parte controla el nivel de las pensiones (importante para el objetivo de sostenibilidad) y la segunda asegura la equidad.

Por tanto, una opción sería diseñar la nueva fórmula de forma que se resuelva el problema de la falta de equidad pero sin cambiar la cuantía de la pensión media, aumentando unas pensiones y disminuyendo otras, como un juego de suma cero. Aún así, en la medida en que la nueva fórmula incluye un mecanismo de adaptación del nivel de la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida, se estará contribuyendo a dar estabilidad financiera al sistema, ante la tendencia al envejecimiento de la

población. Otra opción más ambiciosa es calibrar la nueva fórmula para que su objetivo no sea sólo lograr la equidad del sistema sino, además, garantizar su sostenibilidad financiera. Esto se realiza en la parte final del trabajo.

IV. EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La tasa de sustitución del individuo de referencia es un parámetro clave sobre el que se aplicarán los distintos coeficientes de ajuste que garantizan la equidad del sistema. Pero la equidad debe ser compatible con la necesidad de regular un sistema que sea solvente financieramente. Para ello, en el trabajo se calcula el valor de la tasa de sustitución de referencia atendiendo a dos objetivos alternativos de sostenibilidad financiera: uno, de neutralidad en el gasto y, otro, de solvencia a largo plazo. En los cálculos se utiliza la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2008 y las tablas de mortalidad dinámicas del INE para 2009-2049.

La tasa de sustitución de referencia se calibra inicialmente con el objetivo de mantener la neutralidad financiera de la reforma, de manera que el primer año de la implantación suponga el mismo gasto en nuevas pensiones que bajo el sistema actual. Bajo este enfoque, la fórmula equitativa propuesta no corrige el desequilibrio estructural de partida entre cotizaciones y pensiones a nivel individual pero se frena su crecimiento al incorporar la evolución creciente de la esperanza de vida en el cálculo de las pensiones iniciales de los futuros jubilados. Nuestros cálculos indican que la nueva formulación supondría un ahorro próximo al 15% en el gasto en pensiones de jubilación en el horizonte 2049 (un 1,6% del PIB), respecto a mantener la fórmula actual.

A continuación, el cálculo de la tasa de sustitución de referencia se enfoca bajo el criterio del mantenimiento de un equilibrio financiero-actuarial entre cotizaciones y pensiones para el individuo que se jubila con los parámetros de referencia, de manera que el TIR de la relación de equilibrio sea igual al crecimiento del PIB de la economía a largo plazo. Este criterio aseguraría una equidad entre cotizaciones y pensiones para el individuo con las características que se han considerado de referencia que, gracias a la equidad interindividual garantizada por la nueva fórmula, se extendería automáticamente a todos los individuos. Además, daría lugar a un sistema

financieramente sostenible al remunerar las cotizaciones con un TIR igual al crecimiento de la economía a largo plazo.

La cuantificación de la tasa de sustitución de referencia que se obtiene bajo este último enfoque, junto con los coeficientes de ajuste, da lugar a una fórmula equitativa y financieramente sostenible a largo plazo. En este caso, el ajuste requerido en el gasto en pensiones ronda el 40% a largo plazo (4,5% del PIB). Dado que su magnitud es apreciable, su implementación debería ser gradual, mediante unos coeficientes de sostenibilidad, similares a los de Finlandia o Portugal, que modularan el ajuste requerido.

En cualquier caso, tanto las tasas de sustitución aplicables en un determinado año como las proyectadas para años futuros deberían ser publicadas y ajustadas de forma automática, según la evolución de la mortalidad, para así favorecer la toma de decisiones óptimas por parte de los individuos.

V. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En este trabajo se han obtenido tanto resultados teóricos como aplicados al caso español. A nivel teórico, se propone una nueva formulación para la tasa de sustitución que dependa de la esperanza de vida, aplicando criterios de equidad actuarial y contributiva. Ello implica vincular automáticamente la pensión inicial de jubilación a la evolución de la esperanza de vida.

La aplicación de la fórmula teórica al caso español, tras asignar valores razonables a ciertos parámetros de la fórmula, da lugar a una tabla con la relación que debe mantenerse entre las tasas de sustitución, según edad de jubilación y años cotizados, para lograr la equidad actuarial y contributiva; así como a los coeficientes de esperanza de vida proyectados que relacionan las tasas de sustitución del año inicial con las de años sucesivos, basándose en las tablas de mortalidad dinámicas del INE. Posteriormente, añadiendo criterios de sostenibilidad financiera y con datos de la MCVL2008, se consigue el resultado definitivo, esto es, las tablas de tasas de sustitución según edad y años cotizados para cada año, bajo los dos objetivos planteados: equidad y sostenibilidad.

La consecuencia de la reforma en términos de gasto en pensiones indica que la vinculación de la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida supondrá un ahorro estimado del 1,6% del PIB en el horizonte del año 2049, mientras que si, además, se incluye el criterio del TIR para lograr un sistema de pensiones actuarialmente sostenible, el ahorro estimado se situará en el 4,5% del PIB en el año 2049.

Lógicamente, ello exige esfuerzos para los futuros jubilados, de ahí la importancia de adoptar pronto las medidas de reforma y de establecer un amplio periodo transitorio. Así, con la información de cómo les va a afectar el nuevo sistema, los actuales cotizantes podrán tomar decisiones óptimas de ahorro-consumo y de trabajo-retiro con suficiente antelación.