

La reforma de las pensiones públicas en España: el factor de sostenibilidad

Rafael Doménech

Jornada: “El Factor de Sostenibilidad en el Sistema de Pensiones”
ADEIT, Valencia, 14 de octubre de 2013

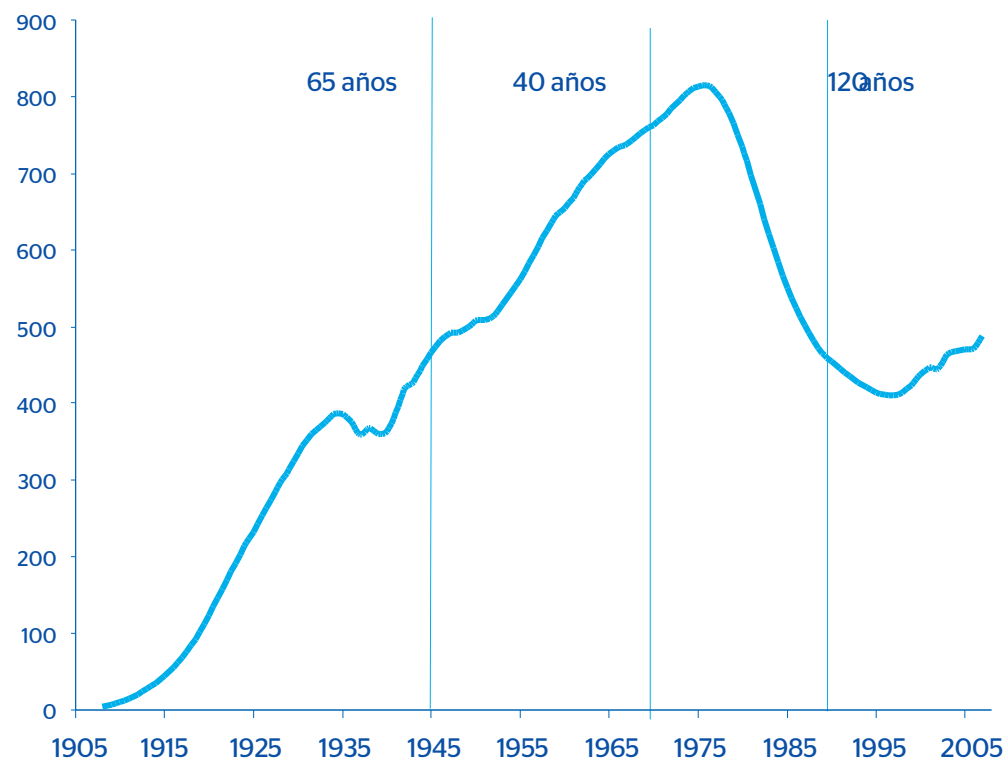
Introducción

- El principal reto al que se enfrenta el sistema español de pensiones públicas refleja **dos excelentes noticias**:
 1. Las personas viven cada vez más, por **el aumento de la esperanza** de vida tras alcanzar 65 años. La esperanza de vida a partir de los 65 años aumenta aproximadamente 16 meses cada 10 años
 2. La generación del ***baby boom*** se empezará a retirar a principios de la próxima década y lo harán con una esperanza de vida mayor que la de sus homólogos europeos (aproximadamente dos años más)

Introducción

Distribución de la población española por año de nacimiento en 2010

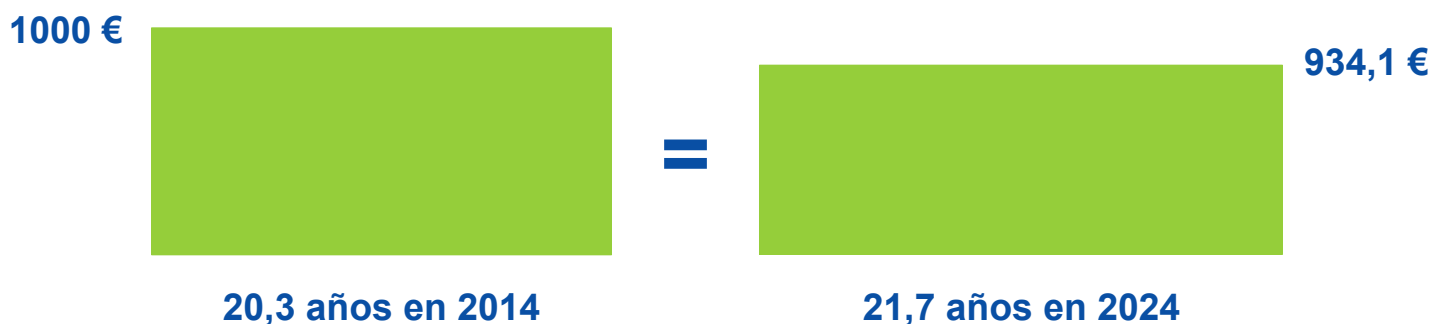
Fuente: BBVA Research



El Factor de Sostenibilidad

- El Factor de Sostenibilidad se compone de dos fórmulas:
 1. **Factor de Equidad Intergeneracional** o FEI, actúa sólo sobre el cálculo de la pensión inicial y la modera por el aumento de la esperanza de vida respecto a un año base
 2. **Factor de Revalorización Anual** o FRA, determina el crecimiento anual equilibrado de las pensiones, de acuerdo con los ingresos disponibles por sistema público de pensiones en el medio plazo

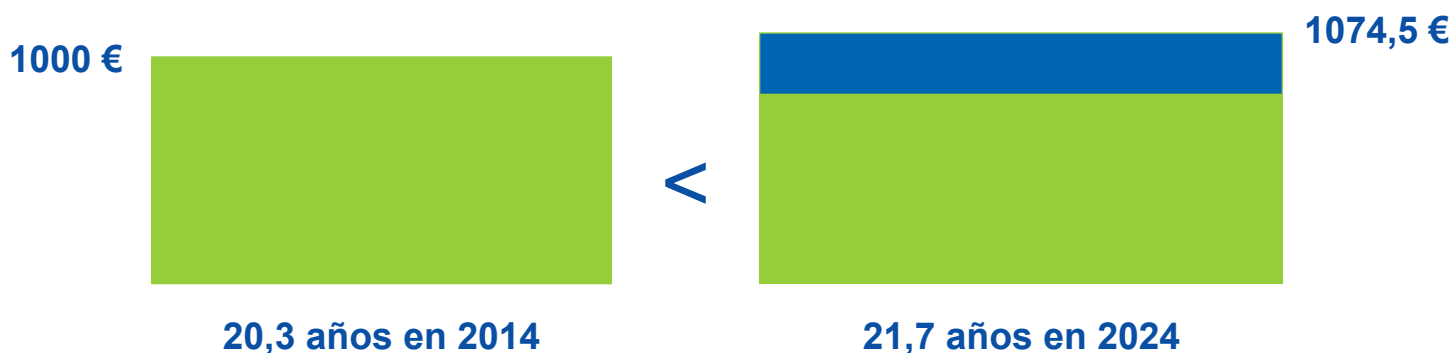
Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)



Nota: ejemplo bajo supuesto de carreras laborales iguales

- El FEI **multiplica la pensión inicial** para tratar **por igual a personas** que, habiendo cotizado lo mismo, van a percibir pensiones durante un número distinto de años, por su distinta esperanza de vida, ...
... igualando el producto de la pensión inicial por la esperanza de vida

Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)



Nota: ejemplo bajo supuesto de crecimiento real de la base reguladora igual a la mitad del crecimiento real medio entre 2001 y 2013 (1,41%)

- El FEI no implica pensiones iniciales menores, modula su crecimiento
- Gracias al **crecimiento económico**, las carreras laborales y las bases de cotización más elevadas darán lugar a **pensiones iniciales mayores** y a un aumento del poder adquisitivo de las pensiones

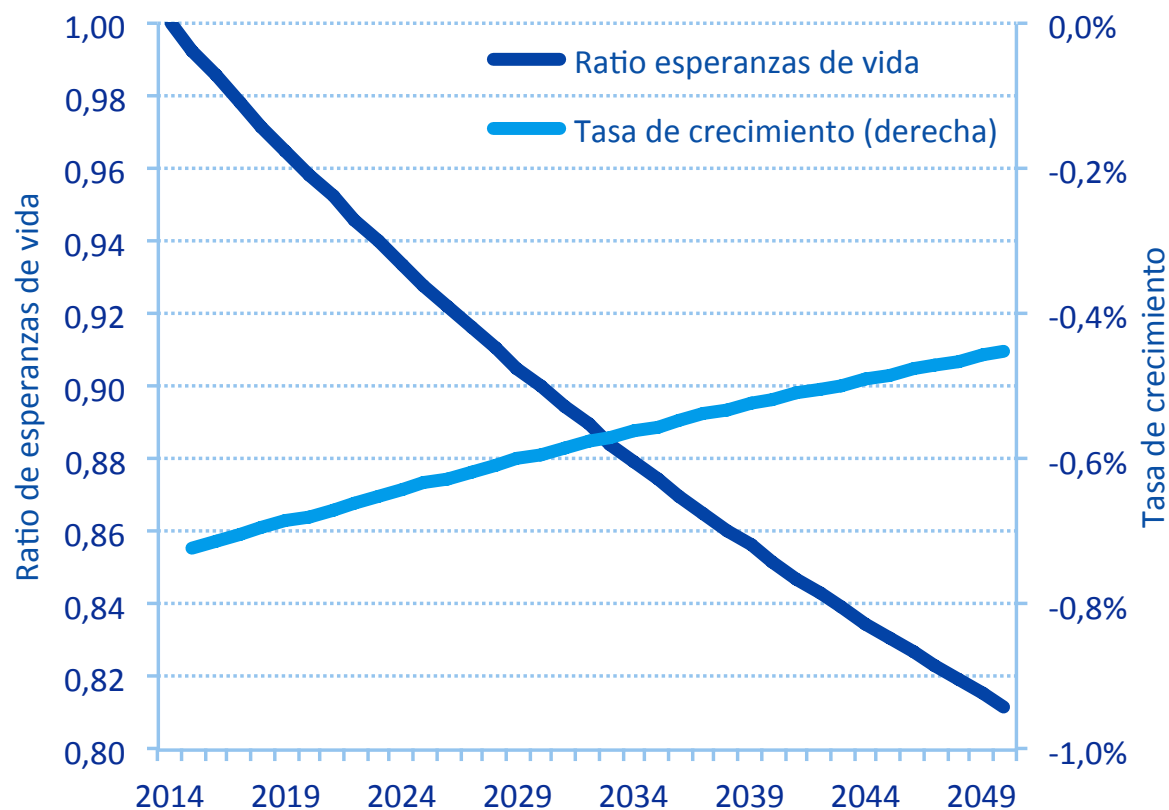
Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)

- Es un **parámetro adicional del sistema** que se suma a los ya existentes en el cálculo de la pensión inicial
- Basta con que la base reguladora sobre la que se calcula la pensión inicial crezca en términos reales por encima de lo que la hace disminuir el Factor de Equidad Intergeneracional (5% cada 10 años aproximadamente), para que la **pensión inicial aumente en términos reales**

Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)

Factor de Equidad Intergeneracional. Edad de referencia 65 años (2014=1).

Fuente: INE (2012)



La propuesta del Gobierno sobre el FEI

Factor de Sostenibilidad

- Entrada en vigor en 2019: el retraso tiene una escasa incidencia presupuestaria
- Revisión de la variación interanual de la esperanza de vida cada cinco años
- Tablas de mortalidad de la Seguridad Social
- Edad de referencia: 67 años

El Factor de Revalorización Anual (FRA)

- Su **objetivo** es **equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos del sistema de pensiones, corregidos por el ciclo económico**

A diagram illustrating the objective of the FRA: achieving a budgetary balance between pension spending and pension system income. It consists of two rectangular boxes connected by an equals sign. The left box is red and contains the text 'Gasto en pensiones' (Pension spending). The right box is green and contains the text 'Ingresos del sistema de pensiones' (Pension system income).

$$\text{Gasto en pensiones} = \text{Ingresos del sistema de pensiones}$$

- **Un sistema de reparto solo puede distribuir los recursos de que dispone de manera estructural**
- El FRA permite todo salvo una cosa: **no pueden pagarse pensiones incurriendo en un déficit recurrente o estructural**

El Factor de Revalorización Anual (FRA)

- Si el sistema se encuentra en equilibrio, seguirá así cuando:

$$\text{FRA} + \text{Crecimiento número de pensiones} + \text{Efecto sustitución (altas/bajas)} = \text{Inflación} + \text{Crecimiento real de los ingresos}$$

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- Como todas las variables entran corregidas por el ciclo económico, **se evita que las pensiones disminuyan en las recesiones** y que se vean afectadas por factores coyunturales

El Factor de Revalorización Anual (FRA)

- Si el sistema se encuentra en equilibrio, seguirá así cuando:

$$\text{FRA} = \text{Inflación} + \text{Crecimiento real de los ingresos} - \text{Crecimiento número de pensiones} - \text{Efecto sustitución (altas/bajas)}$$

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- La **revalorización de las pensiones será superior a la inflación** si el crecimiento real de los ingresos es superior a la suma del crecimiento del número de pensiones y del efecto sustitución

El Factor de Revalorización Anual (FRA)

- La **revalorización de las pensiones será superior a la inflación** si el crecimiento real de los ingresos es superior a la suma del crecimiento del número de pensiones y del efecto sustitución

$$\text{FRA} - \text{Inflación} = \text{Crecimiento real de los ingresos} - \text{Crecimiento número de pensiones} - \text{Efecto sustitución (altas/bajas)}$$

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

El Factor de Revalorización Anual (FRA)

- Por construcción, **el FRA aumenta o disminuye igual que la inflación**

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Crecimiento} \\ \text{real de los} \\ \text{ingresos} \\ \hline \end{array} \equiv \begin{array}{|c|} \hline \text{Crecimiento} \\ \text{nominal de} \\ \text{los ingresos} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{Inflación} \\ \hline \end{array}$$

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- Los pensionistas no ganan o pierden **poder adquisitivo** dependiendo de si la inflación es menor o mayor ...
... lo hacen si el **crecimiento real de los ingresos** supera o no al del **gasto en pensiones debido a la demografía y al efecto sustitución**

El Factor de Revalorización Anual (FRA)

- Ejemplo:** equilibrio presupuestario de 2014 a 2050 con una tasa de inflación del 1,5%, un crecimiento medio del 2% de los ingresos reales, del 1,2% del número de pensiones y del 0,8% del efecto sustitución:

FRA	=	Inflación	+	Crecimiento real de los ingresos	-	Crecimiento número de pensiones	-	Efecto sustitución (altas/bajas)
1,5%		1,5%		2,0%		1,2%		0,8%

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

El Factor de Revalorización Anual (FRA)

- ¿Y si el sistema presenta un desequilibrio estructural?

$$\text{FRA} = \text{Inflación} + \text{Crecimiento real de los ingresos} - \text{Crecimiento número de pensiones} - \text{Efecto sustitución (altas/bajas)} - \text{Corrección del déficit}$$

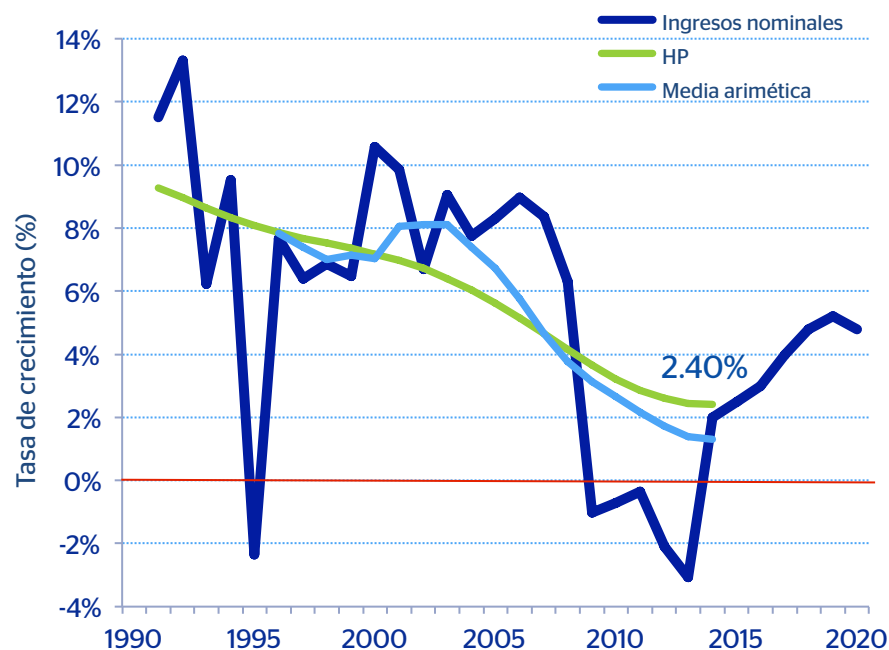
Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- La propuesta es que cada año se corrija cerca de una cuarta parte del **déficit estructural** en términos porcentuales respecto a los gastos totales del sistema pensiones

Evolución de los componentes del FRA

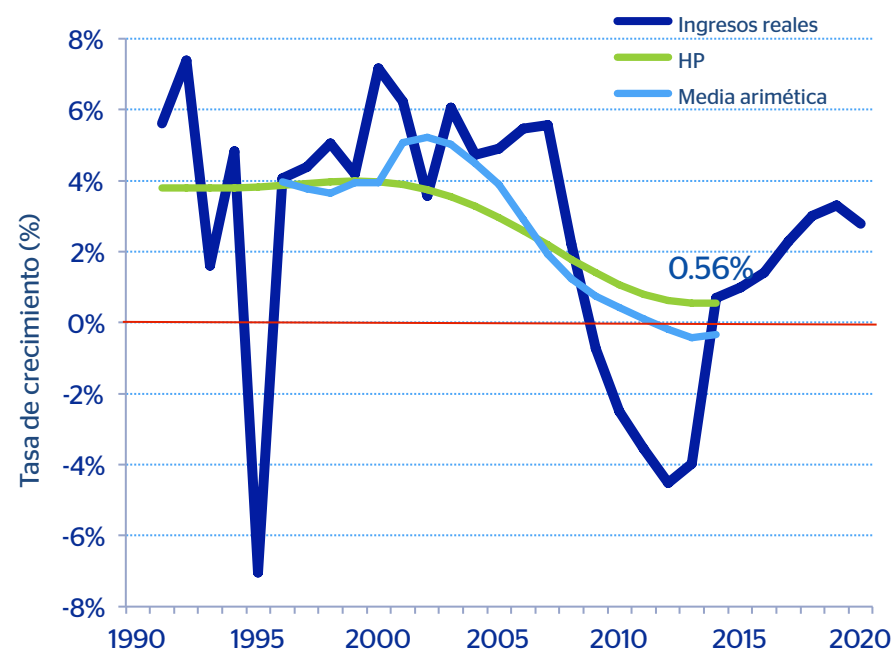
Tasa de crecimiento nominal de los ingresos contributivos de la Seguridad Social

Fuente: Seguridad Social (2013), Programa de Estabilidad y BBVA Research



Tasa de crecimiento real de los ingresos contributivos de la Seguridad Social

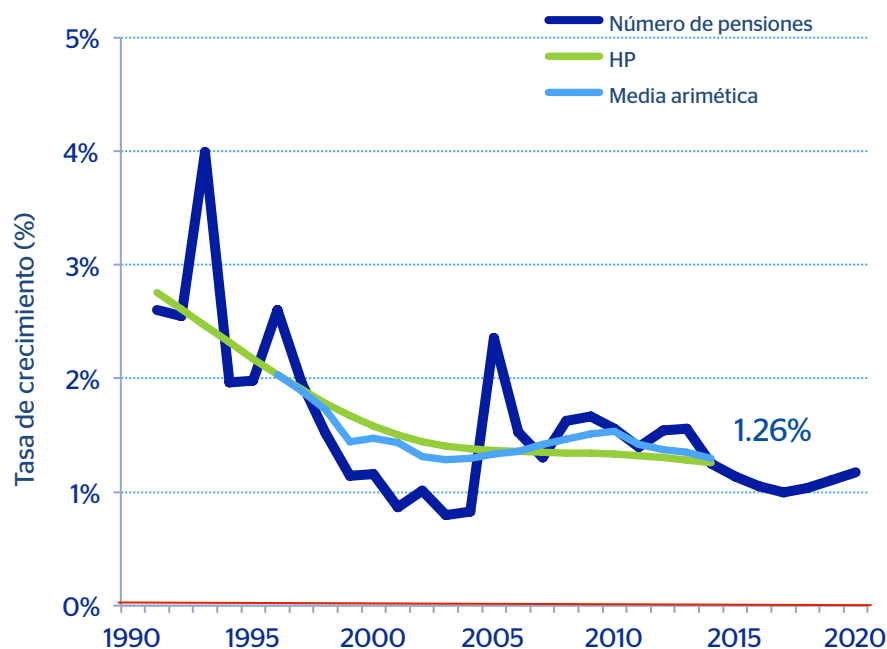
Fuente: Seguridad Social (2013), Programa de Estabilidad y BBVA Research



Evolución de los componentes del FRA

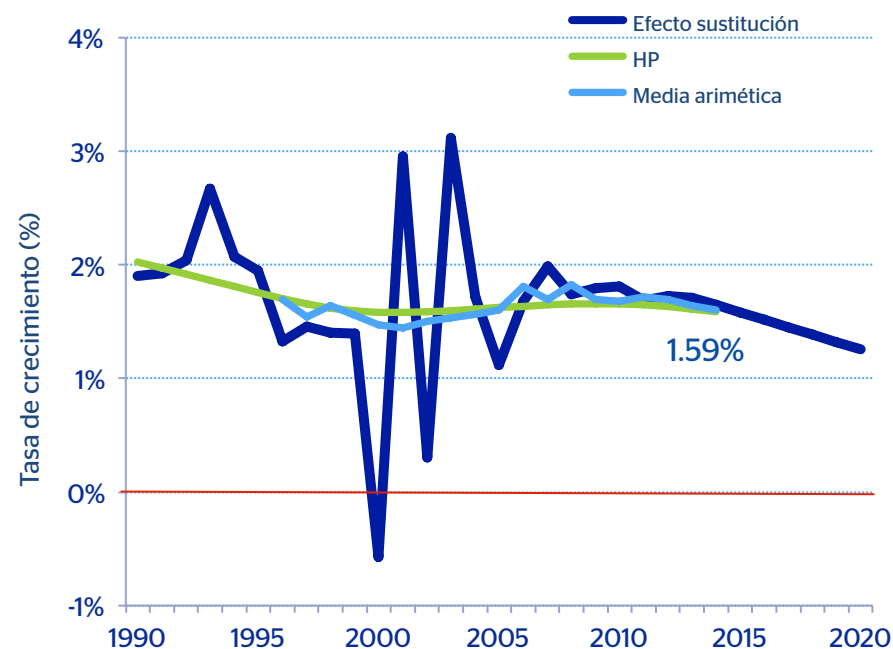
Tasa de crecimiento del número de pensiones contributivas

Fuente: Seguridad Social (2013), Programa de Estabilidad y BBVA Research



Tasa de crecimiento de la pensión media debida al efecto sustitución

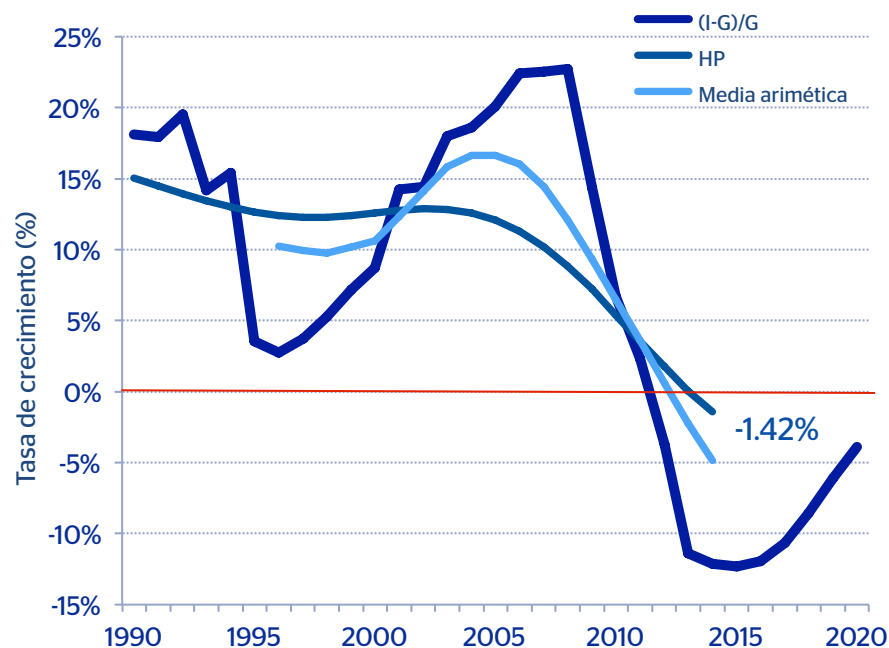
Fuente: Seguridad Social (2013), Programa de Estabilidad y BBVA Research



Evolución de los componentes del FRA

Superávit (+) o déficit (-) del sistema contributivo

Fuente: Seguridad Social (2013), Programa de Estabilidad y BBVA Research



Con las previsiones actuales, el gasto en pensiones excederá en 2013 en un 13% los ingresos ...

... lo que representa algo más de 750 euros por afiliado a la Seguridad Social o 1350 euros por pensionista

Aproximadamente la tercera parte del déficit actual del sistema de pensiones es estructural

El FRA previsto para 2014

- Con las estimaciones para 2014 de los componentes del FRA puede calcularse la **revalorización teórica**:

FRA	=	Crecimiento nominal de ingresos	-	Crecimiento número de pensiones	-	Efecto sustitución (altas/bajas)	-	Corrección del déficit
-0,73%		2,40%		-1,26%		-1,59%		-0,20x1,42%

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

El debate sobre la idoneidad del FRA

- El FRA se ha criticado con **dos argumentos que son simultáneamente inconsistentes** entre sí:
 1. El **sistema es sostenible** y no necesita un factor de sostenibilidad antes de 2027
 2. Si se aplica el FRA el **poder adquisitivo de las pensiones caerá** entre un 15-28%
- Para que el poder adquisitivo de las pensiones disminuya (revalorización sea inferior al IPC) es necesario que:
 1. El **crecimiento real de la economía sea estructuralmente menor que el crecimiento del número de pensiones y el efecto sustitución**
 2. El **déficit del sistema sea estructural**
- **Si lo anterior es cierto el sistema no es sostenible actualmente, lo que exige actuar cuanto antes.**

El debate sobre la idoneidad del FRA

- La pérdida del poder adquisitivo se ha documentado con un mal uso del FRA. Para que

$$\text{FRA } 0.25\% < \text{Inflación } 2.50\%$$

se necesita que

$$\text{Crecimiento real } < 0.25\% = \text{Inflación } 2.5\% - \text{FRA } 0.25 - \text{Crecimiento número de pensiones } 1.2\% - \text{Efecto sustitución } 0.8\%$$

- En el escenario que describen estas proyecciones, con un crecimiento potencial real inferior al 0,25%, **la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones no sería el mayor de los problemas de la economía española**

La propuesta del Gobierno sobre el FRA

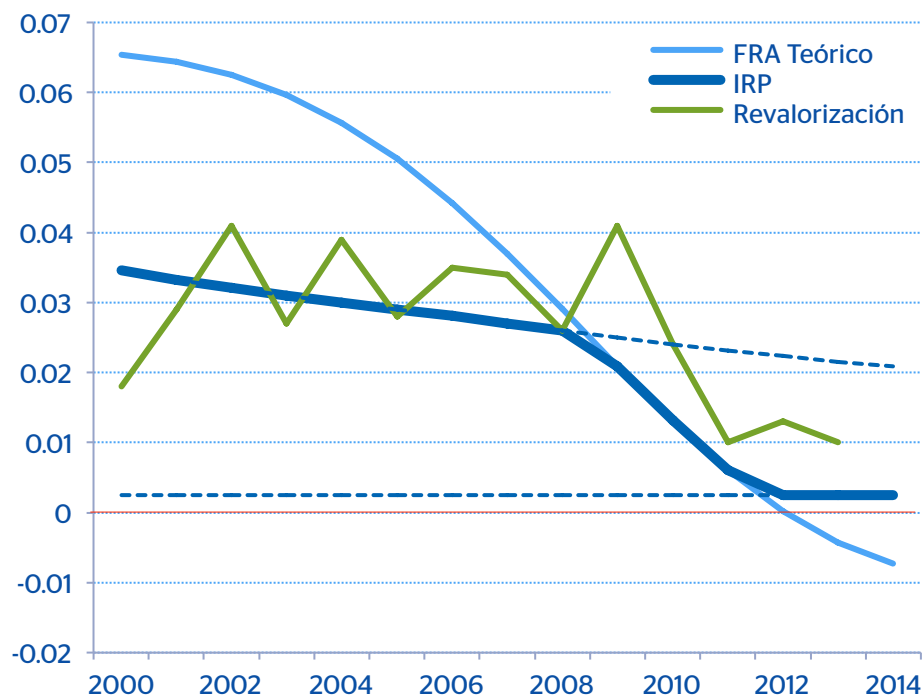
Índice de Revalorización de Pensiones (IRP)

- Aplicar el FRA con un suelo y un techo
- Propuesta en línea con una de las alternativas propuestas por el Comité de Expertos
- Media móvil centrada de 11 términos para eliminar los efectos del ciclo económico
- El Ministerio de Economía y Competitividad publicará las previsiones a 6 años vista de las variables que entran en la fórmula

El Índice de Revalorización de las Pensiones

Revalorización de las pensiones, FRA e IPR

Fuente: BBVA Research



El Índice de Revalorización de Pensiones (IPR) impone límites superior e inferior al FRA teórico

De 2000 a 2008 la revalorización efectiva de las pensiones estuvo en línea con el IPR ...

... pero no así de 2009 a 2013, lo que ha contribuido al déficit estructural que muestra el sistema actualmente

Efectos del FRA sobre la pensión media del sistema

- ¿Cómo evoluciona la **pensión media** del sistema?

$$\begin{array}{ccccc} \text{Crecimiento} & & & & \text{Crecimiento} \\ \text{de la pensión} & = & \text{Inflación} & + & \text{real de los} \\ \text{media} & & & & \text{ingresos} \\ & & & & - \\ & & & & \text{Crecimiento} \\ & & & & \text{número de} \\ & & & & \text{pensiones} \end{array}$$

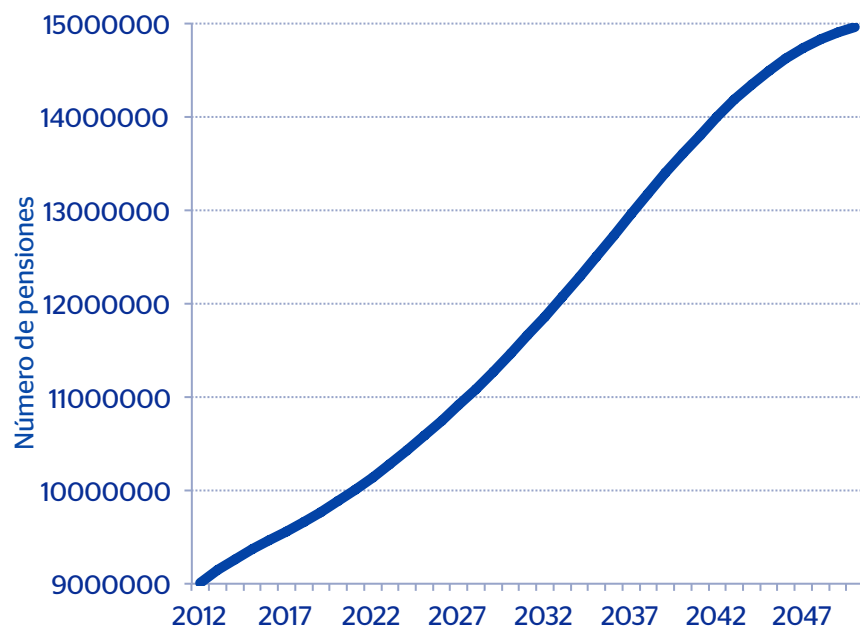
Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- La **pensión media** gana o pierde **poder adquisitivo** dependiendo de si el **crecimiento real de los ingresos** es mayor que el **crecimiento del número de pensiones**

Efectos del FRA sobre la pensión media real

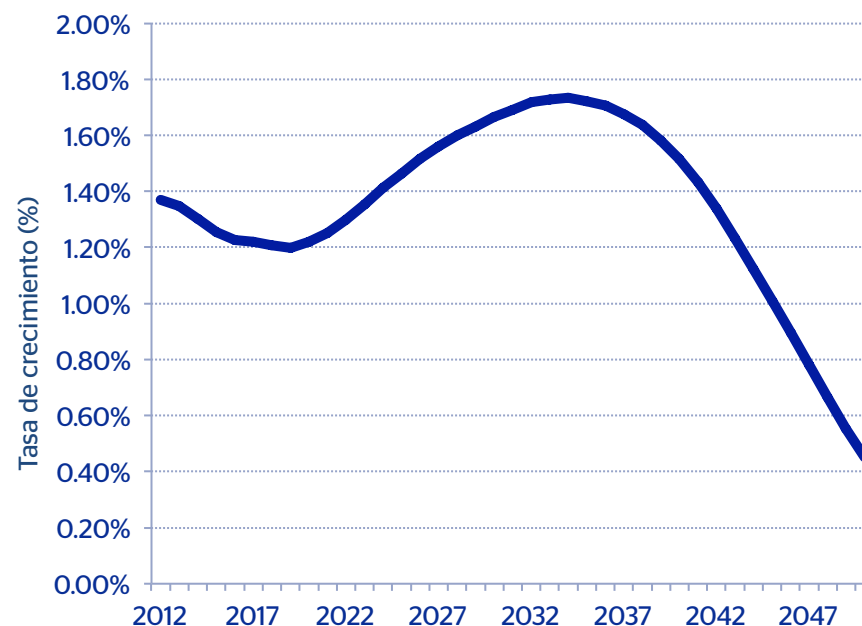
Proyección del número de pensiones de 2013 a 2050

Fuente: Seguridad Social (2013)



Tasa de crecimiento medio del número de pensiones

Fuente: Seguridad Social (2013)



Efectos del FRA sobre la tasa de sustitución

- Bastaría con que el crecimiento real de la economía sea superior al crecimiento del número de pensiones para que los **pensionistas ganen poder adquisitivo**.
- Como **los ingresos de la Seguridad Social representan un porcentaje relativamente estable de las rentas salariales**, es previsible que **número de pensionistas** aumente más rápidamente que el de **cotizantes**, provocando una **disminución de la pensión media sobre el salario medio**:

$$\frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}} = \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Pensionistas}} \times \frac{\text{Ingresos Seguridad Social}}{\text{rentas salariales totales}}$$

- Puesto que se espera que el número de pensiones pase de 9 a 15 millones en 2050, **para mantener la tasa de reemplazo sería necesario que el número de cotizantes a la Seguridad Social pasara de algo más de 16 a 27 millones**.

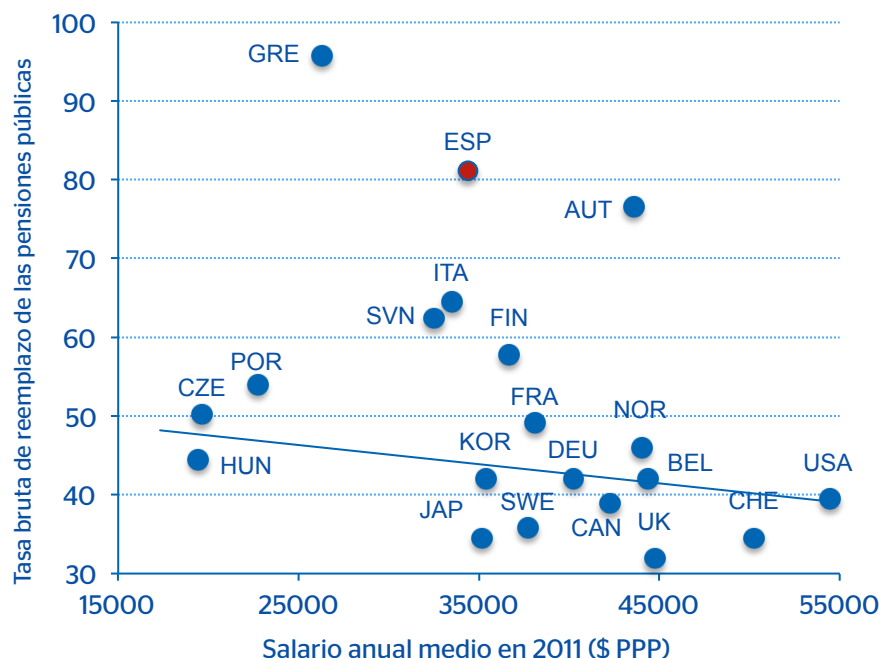
Posibles respuestas a la caída de la tasa de sustitución

- Ante esta caída de la pensión media sobre el salario medio la sociedad española puede **elegir entre combinaciones de las siguientes alternativas:**
 1. Aceptar la reducción de la pensión media sobre el salario medio y compensarla con **más recursos procedentes del ahorro privado**
 2. **Aumentar los** recursos destinados a pensiones públicas: más impuestos o menos gasto en otras partidas
 3. Realizar reformas estructurales que **disminuyan la tasa de desempleo, aumenten la población ocupada y sus salarios** (más capital productivo, humano y tecnológico)

Posibles respuestas a la caída de la tasa de sustitución

Tasa bruta de reemplazo de las pensiones públicas, 2011

Fuente: OCDE (2011) y BBVA Research



Aceptar pensiones medias sobre salarios medios menores implica tasas de reemplazo también menores

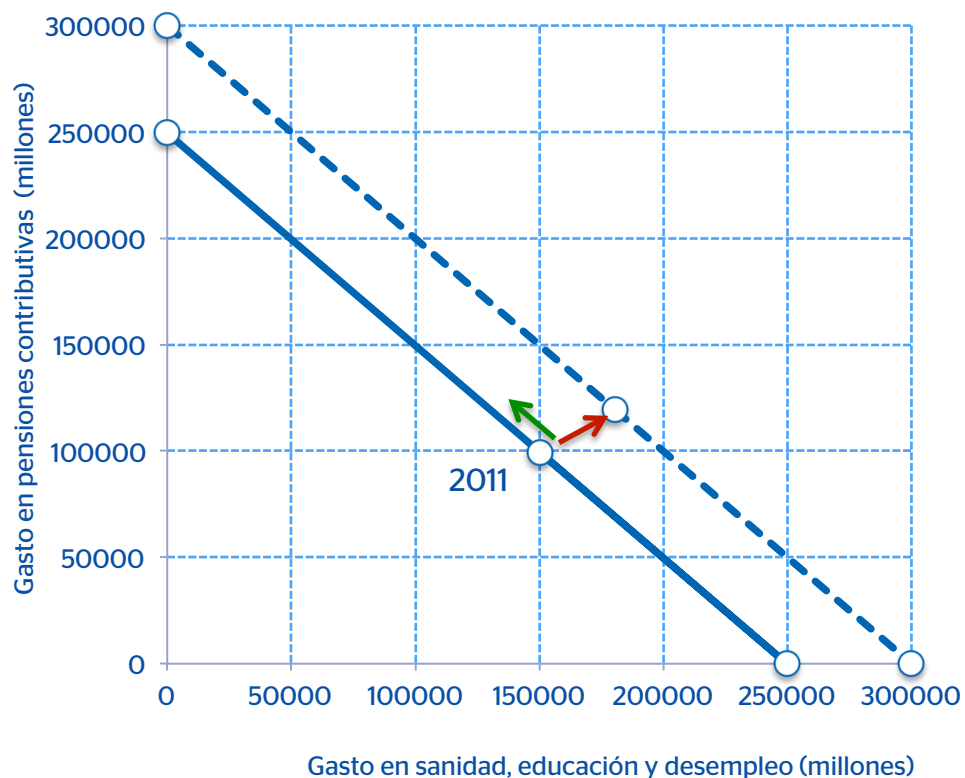
España es uno de los países de la OCDE con mayores tasas de reemplazo

La disminución de la tasa de reemplazo no significa que el poder adquisitivo de la pensión caiga, sino que su crecimiento es menor que el de los salarios

Posibles respuestas a la caída de la tasa de sustitución

Gasto en pensiones, sanidad, educación y desempleo, 2011

Fuente: Eurostat y BBVA Research



El gasto en pensiones puede aumentar:

1. Destinando recursos de otras partidas de gasto social: menor bienestar y/o crecimiento futuro (educación)

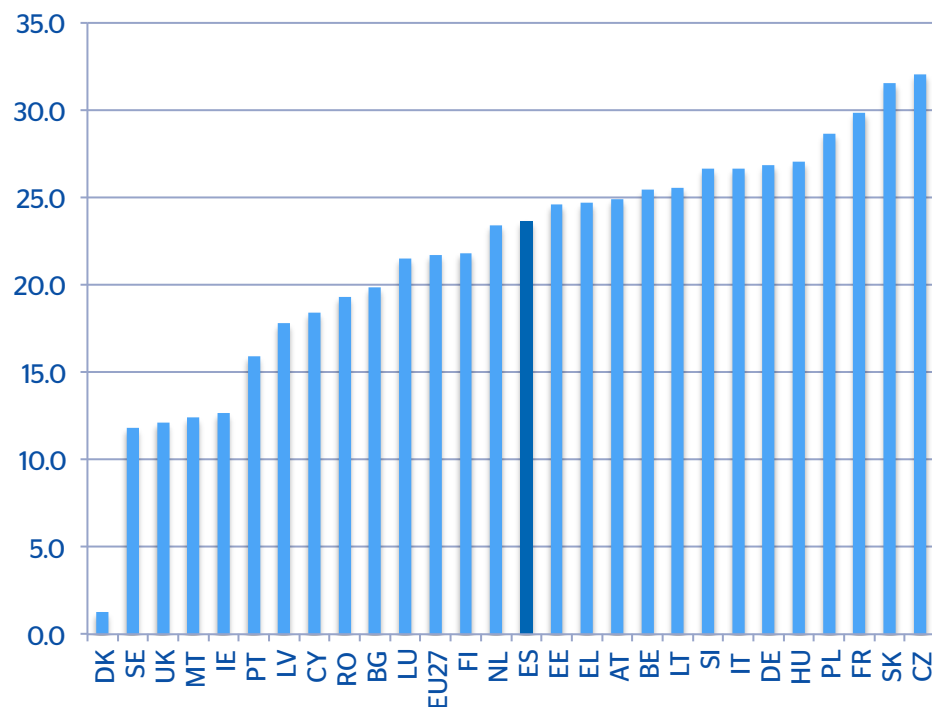
2. Aumentando impuestos: redistribuyendo recursos de trabajadores activos, consumidores o rentas del capital a pensionistas: menor bienestar y crecimiento

3. Aumentando los ingresos del sistema mediante un mayor crecimiento del empleo y de los salarios: mayor bienestar y crecimiento

Posibles respuestas a la caída de la tasa de sustitución

Tipo implícito de las cotizaciones a la Seguridad Social, 2009

Fuente: Eurostat y BBVA Research



El tipo implícito de las cotizaciones a la Seguridad Social en España se encuentra en línea con la media europea

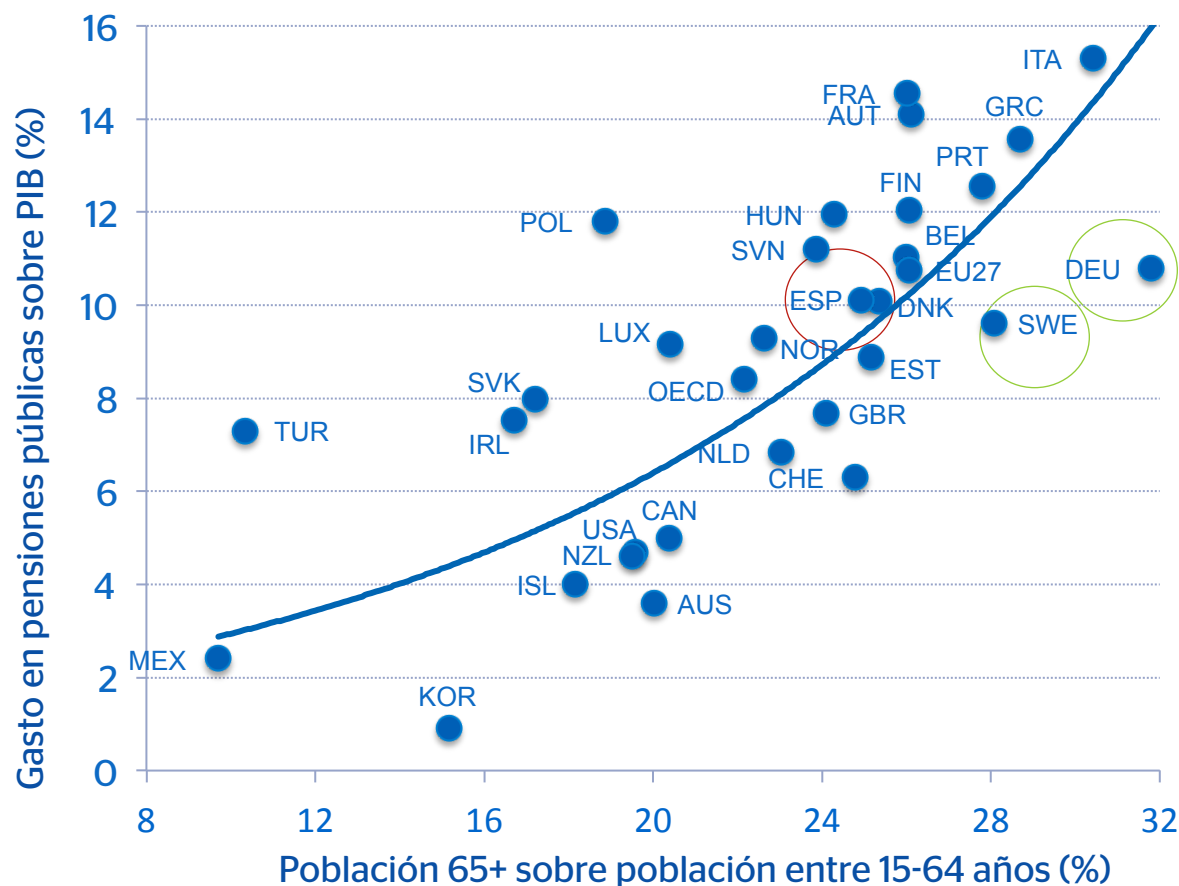
El tipo implícito es inferior al legal: respuesta endógena de las variables y agentes económico

El margen de maniobra es escaso teniendo en cuenta la elevada tasa de desempleo (problema de precios relativos capital/trabajo)

Posibles respuestas a la caída de la tasa de sustitución

Gasto en pensiones públicas sobre PIB y tasa de dependencia, 2010

Fuente: OCDE



El Factor de Revalorización Anual: diez ventajas

1. Garantiza el mandato del artículo 135 de la Constitución Española y de la Ley Orgánica de **Estabilidad Presupuestaria** y Sostenibilidad Financiera
2. La aplicación automática y anual del factor de sostenibilidad queda desligada de las **decisiones estructurales sobre los recursos** del sistema
3. Permite que la pensión media se **ajuste suavemente** a los cambios al alza o a la baja que se den en el resto de variables que componen la fórmula
4. Es **más amplio que la regla de revalorización actualmente** vigente y que otros factores de sostenibilidad en otros países europeos. Junto con el FEI es un **Factor de Sostenibilidad de tercera generación**
5. **Todas las variables están corregidas por el ciclo económico para evitar que las pensiones disminuyan en las recesiones**

El Factor de Revalorización Anual: diez ventajas

6. Los superávits en las expansiones se acumulan en el **Fondo de Reserva** de la Seguridad Social y los déficits en las recesiones se financian con aquél
7. Los ahorros potenciales que pueda generar el **Factor de Equidad Intergeneracional** de las nuevas pensiones de jubilación se devuelven a los pensionistas a través del FRA
8. No se podrán financiar las pensiones con **déficits estructurales**
9. Redistribuye entre los pensionistas presentes y futuros los recursos adicionales y los menores gastos que se consigan con **otras reformas paramétricas**
10. Establece un entorno de **transparencia y conocimiento** por parte de la sociedad, permitiendo responder de manera anticipada a los retos demográficos y económicos

Conclusiones

- El sistema público de pensiones es una **pieza fundamental del Estado de bienestar** y, por lo tanto, **necesita tener garantizada su sostenibilidad**
- El Factor de Sostenibilidad es una **regla transparente** que:
 1. asegura que el sistema público de pensiones **se sostiene por sí mismo**
 2. **refuerza el sistema ante la presión de las tensiones demográficas y condiciones económicas cambiantes**
- **A medio y largo plazo**, en los escenarios de crecimiento más probables:
 1. El **poder adquisitivo de las pensiones** no disminuirá
 2. La **pensión media** en términos reales aumentará
 3. La **pensión media sobre salario medio** disminuirá

Conclusiones

- A **corto plazo**, el poder adquisitivo de las pensiones dependerá de la **intensidad de la recuperación económica y de los ingresos**: a mayor crecimiento, mayor revalorización
- Para afrontar **los retos que el factor de sostenibilidad plantea con transparencia**, la sociedad española puede **elegir combinaciones de las siguientes alternativas**:
 1. Aceptar la reducción de la pensión media sobre el salario medio y compensarla con **más recursos procedentes del ahorro privado**
 2. **Aumentar los recursos destinados a pensiones públicas**: más impuestos o menos gasto en otras partidas
 3. Realizar reformas estructurales que **disminuyan la tasa desempleo, aumenten la población ocupada y sus salarios** (más capital productivo, humano y tecnológico)

Conclusiones

- Es una **propuesta equilibrada** ya que permite **debatir por igual sobre la mejoras de los recursos del sistema o la reducción del gasto**
- **Cualquier solución es posible salvo una: financiar pensiones mediante déficits estructurales y recurrentes** del sistema, lo que violaría el principio de estabilidad presupuestaria al que obliga la Constitución
- El Factor de Sostenibilidad garantiza a medio y largo plazo el equilibrio entre los gastos e ingresos de **un sistema público de pensiones que debe estar en observación permanente** para que cumpla con sus objetivos:
 1. **pensiones adecuadas,**
 2. **equidad intergeneracional y**
 3. **sostenibilidad a largo plazo**

La reforma de las pensiones públicas en España: el factor de sostenibilidad

Rafael Doménech

Jornada: “El Factor de Sostenibilidad en el Sistema de Pensiones”

ADEIT, Valencia, 14 de octubre de 2013