

El factor de sostenibilidad del sistema de la **Seguridad Social** *en el ámbito actuarial**

La recién aprobada 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, introduce el factor de sostenibilidad en el sistema público de pensiones en España.

El análisis de esta herramienta requiere un punto de vista crítico y profundo bajo un enfoque actuarial, que no se basa únicamente en la aplicación de técnicas actuariales sino en la búsqueda de la equidad, allí donde lo permitan los principios rectores de la Seguridad Social, y en el compromiso con la solvencia articulado mediante la capacidad sostenida en el tiempo de hacer frente a los compromisos adquiridos. Entendemos que ha llegado el momento de que nuestro modelo de protección social acepte el enfoque actuarial como una ayuda inestimable en los procesos de toma de decisiones y como una perspectiva prioritaria en su análisis y desarrollo.

En este artículo se presenta un conjunto de reflexiones sobre el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización de las pensiones en España, dando cuenta de otras alternativas de acción que corrigen algunas de sus fuentes de incertidumbre y finalizando con unas indicaciones sobre el nuevo entorno social y la previsión social complementaria.

MARÍA BEGOÑA GOSÁLBEZ RAULL,
ALICIA DE LAS HERAS CAMINO
y DANIEL HERNÁNDEZ GONZÁLEZ
ACTUARIOS

(*) Los autores agradecen el apoyo de FUNDACIÓN MAPFRE a través de las Ayudas a la Investigación 2012 para el proyecto «Enfoque actuarial para la implantación del factor de sostenibilidad en el sistema público de pensiones en España: nuevos retos para los sistemas complementarios».

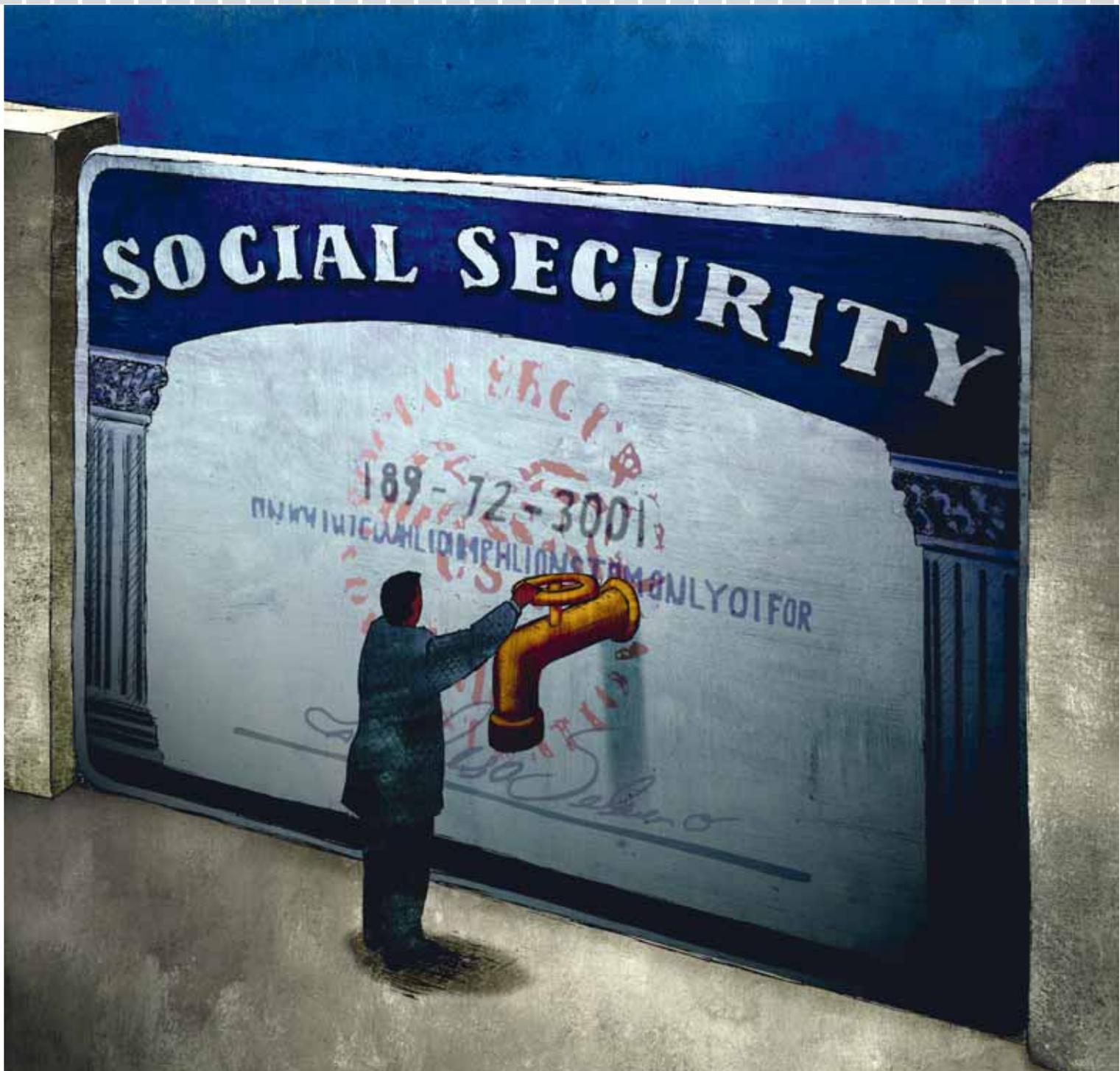


ILLUSTRATION STOCK

¿POR QUÉ UN FACTOR DE SOSTENIBILIDAD?

Las presiones económico-financieras y las previsiones demográficas han favorecido la búsqueda y adopción de medidas correctoras en los sistemas de protección social con la finalidad de asegurar su solvencia y estabilidad en el medio y largo plazo, siendo una herramienta para ello lo que se ha dado en llamar *factor de sostenibilidad*.

El gasto en prestaciones económicas de la Seguridad Social española entre 2001 y 2012 ha crecido un 87,43% mientras que los ingresos lo han hecho un 22,63%, dando lugar a la aparición de déficits y a la necesidad de utilizar el fondo de reserva para hacer frente a los gastos del sistema. La incertidumbre en el modelo público de protección no sólo se fundamenta en motivos demográficos y económicos, sino también en causas estructurales como, por ejemplo, la constatada inequidad entre aportaciones y

COMO OBJETIVO PRINCIPAL, EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD BUSCA CONTRIBUIR A LA SOLVENCIA DEL PRIMER PILAR DE PREVISIÓN, PERO PUEDE FAVORECER OTROS FINES

prestaciones y la ausencia de perspectiva a largo plazo, lo que ha desembocado en sucesivas reformas como la Ley 27/2011, de 1 de agosto, que, al amparo y bajo la presión de las recomendaciones europeas, incluyó en su artículo octavo la necesidad de incorporar un factor de sostenibilidad para cuya propuesta inicial se constituyó un comité de expertos, que emitió su informe el 7 de junio de 2013, culminando el proceso con la 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.

¿QUÉ ES UN FACTOR DE SOSTENIBILIDAD?

Un factor de sostenibilidad es un mecanismo de ajuste que permite adaptar algún parámetro definitorio del sistema de pensiones a la evolución de distintas variables, ya sea desde el ámbito socioeconómico como desde el demográfico, y que, en nuestra opinión, ha de aplicarse principalmente a las prestaciones con vocación vitalicia. En esta definición se constata una de las mayores diferencias conceptuales de nuestra propuesta respecto a la de otros autores, ya que consideramos que el factor de sostenibilidad debe aplicarse a todas las prestacio-

nes que tengan una dinámica a medio y largo plazo y no solamente a las pensiones de jubilación; en otro caso estaríamos ante una herramienta ineficiente y generadora de desigualdad entre los beneficiarios del sistema público de pensiones. Como objetivo principal, el factor busca contribuir a la solvencia del primer pilar de previsión, pero puede favorecer otros fines como la búsqueda de la equidad intergeneracional o la limitación del riesgo político.

LA PROPUESTA DEL COMITÉ DE EXPERTOS

El comité de expertos propuso un sistema dual basado en un factor de equidad intergeneracional (*FEI*) y un factor de revalorización anual (*FRA*). El *FEI* se aplica únicamente a las pensiones de jubilación contributiva y es un mecanismo que actúa sobre la pensión inicial como parámetro endógeno a través de la esperanza de vida (e_x) como variable de ajuste, fijando una edad de referencia ($x=65$ años) y un año de referencia ($t \in [2014, 2019]$) y dando lugar para cada uno de los años de cálculo ($t+s$) al valor resultante de la ecuación:

$$FEI_{x,t+s} = \frac{e_{x,t}}{e_{x,t+s}}$$

Figura 1. Esquema general del factor de sostenibilidad



El objetivo del *FEI* es la búsqueda de la equidad intergeneracional, evitando que individuos con las mismas características y la misma estructura de cotizaciones tengan percepciones globales distintas por causa de la evolución de la esperanza de vida, es decir, compensa el efecto de la variación de esta magnitud en la corriente de prestaciones.

Por su parte, el *FRA* es una herramienta que persigue el equilibrio entre ingresos y gastos a lo largo del ciclo económico, aplicando a la revalorización de todas las pensiones una fórmula basada en medias móviles y en el uso de valores pasados (ciertos) y valores futuros (estimaciones).

$$FRA = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \cdot \left(\frac{I_t^G - G_t^G}{G_t^G} \right)$$

$\bar{g}_{I,t+1}$ Tasa de crecimiento de los ingresos. Media móvil aritmética

$\bar{g}_{P,t+1}$ Tasa de crecimiento del número de pensiones. Media móvil aritmética

$\bar{g}_{s,t+1}$ Incremento de la pensión media por el efecto sustitución. Media móvil aritmética

α Velocidad de corrección de los desequilibrios presupuestarios del sistema

I_t^G Ingresos del sistema. Media móvil geométrica

G_t^G Gastos del sistema. Media móvil geométrica

LA PROPUESTA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

El Gobierno de España ha planteado un factor de sostenibilidad (*FS*) que mantiene el enfoque actuarial de la equidad intergeneracional y algunas características básicas del *FEI*, aplicándose a la pensión inicial de jubilación

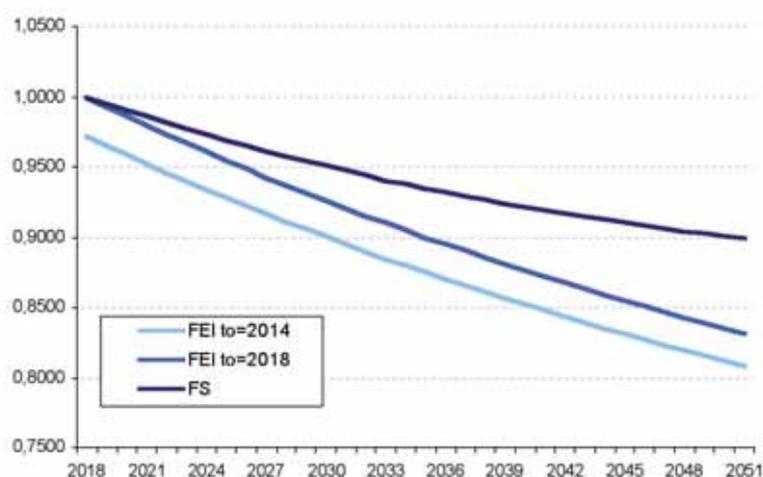
contributiva desde 2019 y con una edad de referencia de 67 años.

$$FS_t = FS_{t-1} \cdot e_{67}^* \quad , \quad FS_{2018} = 1$$

$$e_{67}^* = \underbrace{\left(\frac{e_{67,2012}}{e_{67,2017}} \right)^{\frac{1}{5}}}_{2019-2023} \quad \dots \quad \underbrace{\left(\frac{e_{67,2017}}{e_{67,2022}} \right)^{\frac{1}{5}}}_{2024-2028} \quad \dots \quad \underbrace{\left(\frac{e_{67,2022}}{e_{67,2027}} \right)^{\frac{1}{5}}}_{2029-2033} \quad \dots$$

Junto a la falta de acción en todas las prestaciones de vocación vitalicia, desde nuestra perspectiva una de las principales críticas al *FEI* y al *FS* es que proponen una edad de referencia fija, 65 y 67 años respectivamente, acción que no se adapta a la realidad del sistema de prestaciones y genera ineficiencias en la aplicación práctica. En primer lugar, la Seguridad Social tiene distintas edades de acceso a la jubilación contributiva pero, además, en el sistema de protección público hay otras prestaciones con sensibilidad hacia el medio y el largo plazo cuya edad de entrada no se vincula a la edad biométrica del beneficiario, por lo que se requiere el ajuste a esa edad de entrada. En el gráfico 1 presentamos una comparación

Gráfico 1. Comparación entre factores de sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia. Tablas Proyecciones INE 2012-2051 y Seguridad Social

**EN NUESTRA
OPINIÓN, EL IRP
DE LOS
PRÓXIMOS AÑOS
SE MOVERÁ EN
VALORES
INFERIORES AL
LÍMITE MÍNIMO
FIJADO
LEGALMENTE,
POR LO QUE LA
REVALORIZACIÓN
ANUAL DE LAS
PENSIONES EN EL
CORTO PLAZO
SERÁ DEL 0,25%**

de las cuantías entre el *FEI* y el *FS* que, de mantenerse en la esperanza de vida la tendencia actual, supondrán descensos en la pensión inicial de jubilación contributiva respecto a la correspondiente a no aplicar el factor.

Un segundo instrumento de acción es la revalorización de las pensiones, no con el Índice de Precios al Consumo, sino mediante el Índice de Revalorización de las Pensiones (*IRP*), que tiene la misma expresión matemática que el *FRA* y se aplica desde 2014. Una mejora en el caso del *IRP* es la definición más concreta y ajustada en cuanto a los gastos e ingresos que deben computar en el cálculo, aunque en éste se mantiene la inclusión de valores estimados (5 años futuros sobre el año *t* y 5 años anteriores), decisión que no compartimos. Se establecen expresamente unos límites mínimos y máximos tal que $IRP \in [0,25\%, \Delta \nabla IPC + 0,50\%]$, límites no simétricos respecto a la variación del Índice de Precios al Consumo; desde el punto de vista técnico no se ha justificado convenientemente el valor de estos límites, siendo una alternativa más equi-

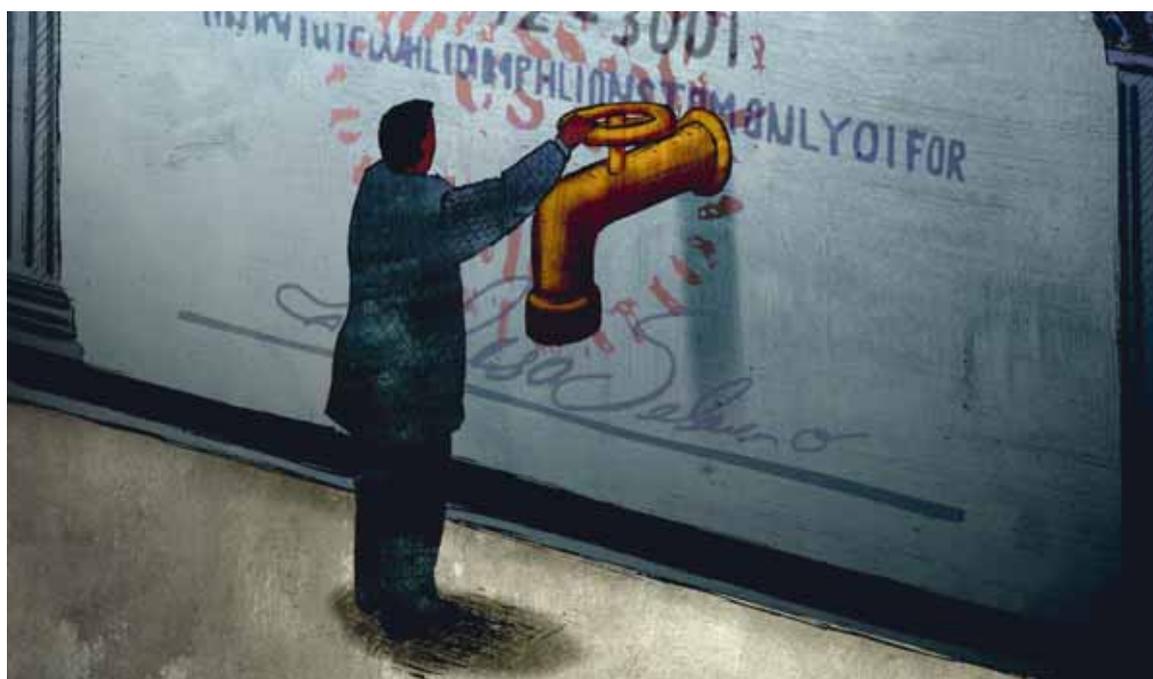
tativa la que utiliza unos límites simétricos tal que $IRP \in [X - \alpha, X + \alpha]$ y $X = \Delta \nabla IPC$.

Igualmente, la propuesta gubernamental cuantifica el valor de *alfa*, parámetro de velocidad correctora del desequilibrio, indicando que se encontrará en el intervalo [0.25, 0.33]. Su valor inicial es 0.25, revisable cada quinquenio, sin que tampoco quede suficientemente motivada su elección.

En nuestra opinión, y atendiendo a la evolución de las variables que lo componen, el *IRP* de los próximos años se moverá en valores inferiores al límite mínimo fijado legalmente, por lo que la revalorización anual de las pensiones en el corto plazo será del 0,25%.

VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE SOSTENIBILIDAD Y ALTERNATIVAS

La aplicación de un factor de sostenibilidad en sentido amplio (*FS + IRP*), que entendemos constitucional, no tiene por qué garantizar la



solvencia del modelo pues actúa principalmente sobre una parte de los costes, aunque ineludiblemente contribuirá a la misma. El factor de sostenibilidad no es, desde luego, condición suficiente para alcanzar este fin, pero tampoco es condición necesaria (lo verdaderamente necesario son sus efectos) puesto que otros mecanismos podrían cumplir con la misma finalidad.

El factor de sostenibilidad no rompe el modelo conceptual vigente de la Seguridad Social y su aplicación exige, sea cual sea su diseño, la absoluta transparencia en las fuentes, cálculos, estimaciones y desarrollos, estando a disposición del ciudadano en todo momento y de forma exhaustiva la metodología empleada y los resultados obtenidos. Este requerimiento ya se ha incumplido, sin que se hayan hecho públicos ni las cuantías auxiliares ni el dato final del *IRP* que deriva en una revalorización en 2014 del 0,25%.

Apoyamos un factor de sostenibilidad (*FS*) aplicado a las prestaciones con vocación vitalicia, ajustado a la edad de entrada y al colectivo de referencia, con tantas variables de esperanza de vida como prestaciones garantizadas existan, que tome diferentes valores en función de las posibles edades de acceso a las distintas prestaciones. La argumentación técnica de esta propuesta se basa en un enfoque actuarial que recurre a la búsqueda de una mayor equidad actuarial entre generaciones y entre prestaciones. Para cada prestación *p* se tendría:

$$FS^p = \frac{e_{j,t}^p}{e_{j,t+s}^p} \quad \text{o} \quad FS^p = \frac{1 + e_{j,t}^p}{1 + e_{j,t+s}^p} \quad \text{o} \quad FS_t^p = FS_{t-1}^p \cdot e_t^{*p}$$

Por ello, se defiende la adopción de una tabla de mortalidad adaptada por prestación. Esta alternativa permite la adaptación de la esperanza de vida a la edad correspondiente a la entrada en vigor de la prestación en cada

momento, si bien en el caso de jubilaciones postpuestas y anticipadas respecto a la edad general de jubilación puede recurrirse a la aplicación del factor de sostenibilidad correspondiente a esta última edad, lo que a priori beneficiaría a las jubilaciones postpuestas y endurecería las condiciones de la jubilación anticipada.

En la evaluación de resultados numéricos se ha observado que, siguiendo las hipótesis marcadas por cada opción, el ajuste del *FS* es más suave que el del *FEI*, es decir, presenta una menor incidencia en la pensión inicial pero también en la solvencia, si bien los resultados difieren cuando se utilizan como soporte en ambos casos las proyecciones demográficas del *INE*. A mayor edad de entrada ambas alternativas presentan unos valores más bajos, es decir, un menor valor de la pensión inicial, situación que afecta de diferente forma a cada prestación puesto que, según la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2011, para la jubilación la edad media de entrada fue inferior a 65 años pero en viudedad superó los 67 años, mientras que en incapacidad permanente la edad mediana se acercó a los 53 años.

Otra alternativa que planteamos basándonos en los trabajos previos de Hernández (2011 y 2013) consiste en recurrir a la generosidad del sistema y al índice de generosidad individual como variable de ajuste. Su aplicación como factor de sostenibilidad cumple con los objetivos de mejorar la relación entre lo aportado y lo percibido por cada individuo, además de favorecer la solvencia del sistema e incorporar la esperanza de vida en la corriente de prestaciones que determina el denominador, siendo una alternativa de corte individual no generacional. Así, para un pensionista de jubilación contributiva a los 67 años con un índice de generosidad del 0.6194, el factor aplicable sobre la pensión inicial podría ser 0.9429, mientras que para otro con las mismas

**EL FACTOR DE
SOSTENIBILIDAD
NO ROMPE EL
MODELO
CONCEPTUAL
VIGENTE DE LA
SEGURIDAD
SOCIAL Y SU
APLICACIÓN
EXIGE ABSOLUTA
TRANSPARENCIA**

HAY QUE SER PRUDENTES PARA AFIRMAR O NEGAR QUE EL NUEVO ESCENARIO DE PROTECCIÓN PÚBLICA PERMITIRÁ UN MAYOR DESARROLLO DE LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN ESPAÑA

hipótesis de cálculo y un índice de 0.8956 (menor generosidad), el factor podría ser 0.9843.

Por su parte, el *IRP* nos genera muchas dudas en su concepción y no compartimos la decisión de emplear valores futuros estimados en sus cálculos, siendo posible utilizar como alternativa herramientas más sencillas que se basen únicamente en los ingresos y los gastos de la Seguridad Social. Finalmente, el cálculo del balance actuarial se entiende como una herramienta indispensable para el pilar público de protección.

LOS SISTEMAS COMPLEMENTARIOS DE PREVISIÓN

Hay que ser prudentes para afirmar o negar que el nuevo escenario de protección pública permitirá un mayor desarrollo de la previsión social complementaria en España (ya sea en número de partícipes o asegurados, en el volumen de fondos y provisiones matemáticas constituidas o en la mejora de la eficiencia y la cobertura). Teniendo en cuenta las mayores restricciones en el ámbito de las prestaciones públicas ante igual aportación, puede existir margen de actuación para la evolución en algunos segmentos poblacionales y coberturas, si bien la renta individual disponible y la competencia con otros instrumentos de ahorro o inversión hacen que esa evolución se mueva en la incertidumbre.

Defendemos el Seguro como instrumento de previsión, apostamos por la maximización de la capacidad de identificación del verdadero cliente objetivo y de la adaptación a sus requerimientos y a un entorno cambiante, y apoyamos la implicación en la cobertura eficiente allí donde no llega la acción pública, valorando la realidad socioeconómica de los

colectivos destinatarios y prestando especial atención a la posible transición de las pensiones públicas de muerte y supervivencia, así como al nivel real de las necesidades en la cobertura de la dependencia.

En nuestra opinión, el sistema de protección complementario debe ser absolutamente voluntario para el individuo, independientemente del pilar de cobertura en el que se articula. Ello no exime de una posible obligatoriedad para que las organizaciones posean un sistema de cobertura complementario a disposición de los trabajadores pero en el que la adhesión deba ser voluntaria y expresa, no establecida por defecto.

Más allá de la voluble normativa fiscal, la innovación es importante, como también lo es la figura del actuario en el desarrollo, control y asesoramiento sobre las herramientas de previsión. Pero, sobre todo, es imprescindible la verdadera transparencia en todas las modalidades, especialmente en la cuestión de los gastos, transparencia que debe ir más allá de la salvaguarda de la letra pequeña o de la simple comunicación de una estimación del importe de una de las contingencias cubiertas. Apostamos decididamente por la máxima movilidad de derechos y por el fomento de la libertad de acción y elección por parte del individuo que quiera ejercerla, pilares indispensables para la generación de confianza y el desarrollo de la previsión social complementaria en España.

CONCLUSIONES

El factor de sostenibilidad en sentido amplio es una herramienta cuya concepción se ha perfilado en un escenario de luces y sombras. Compartimos su espíritu y su sensibilidad hacia un enfoque actuarial general, pero no

estamos de acuerdo con la articulación práctica que finalmente ha sido llevada a cabo, ya que mantiene un trato discriminatorio en deterioro de la economía doméstica de aquellos que más han aportado al sistema de la Seguridad Social a lo largo de su vida laboral, con el agravante de su renuncia a la transparencia ya desde su aplicación inicial al no haber publicidad sobre el procedimiento a través del cual se realizan las proyecciones de las variables que determinan su valor y ni siquiera de este último.

Esta transparencia debería ser también un estandarte de la previsión social comple-

mentaria que, más allá de las tendencias de reforma seguidas hasta ahora, sobre las que deberá seguir insistiendo, tendrá que generar confianza, valorar la mayor movilidad de recursos para evitar su cautividad y defender la libertad de acción del individuo que quiera ejercerla, sin negar las posibles ventajas de un sistema complementario obligatorio para el empleador –que no para el empleado– siempre y cuando cuente con una gestión transparente y eficiente desde un punto vista actuarial, garante de una prestación económica futura más beneficiosa para el partícipe del mismo. |

EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN SENTIDO AMPLIO ES UNA HERRAMIENTA CUYA CONCEPCIÓN SE HA PERFILADO EN UN ESCENARIO DE LUCES Y SOMBRAS

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

—HERAS, A. de las, M.B. GOSÁLBEZ y D. HERNÁNDEZ. «Enfoque actuarial para la implantación del factor de sostenibilidad en el sistema público de pensiones en España: nuevos retos para los sistemas complementarios». Madrid: FUNDACIÓN MAPFRE, 2014 (en prensa).

—HERAS, A de las. «El factor de sostenibilidad en la Seguridad Social española. Un análisis de la propuesta del comité de expertos y la decisión adoptada por el Gobierno». *Revista CEF (Trabajo y Seguridad Social)* en abierto. www.laboral-social.com/factor-sostenibilidad-seguridad-social-espanola-analisis-critico.html [Consulta: 6 enero 2014].

—DE LAS HERAS, A. «El factor de sostenibilidad y el diseño de los actuales sistemas públicos de

pensiones». *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Seguridad Social*, 9 (2011). p. 10-13.

—HERNÁNDEZ, D. «La generosidad como herramienta de información individual de los sistemas de seguridad social». *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*. (Noviembre 2013). p. 177-198.

● «La prestación contributiva de jubilación en la Seguridad Social. La generosidad del sistema y su reforma en base a la transformación de las fuentes de financiación». En: Madrid: (junio 2011). *Ubiqumque sint*. In *Memoriam. Gregorio González Gómez y Juan Andrés González González*. III Congreso Ibérico de Actuarios. Congreso Internacional.

—HOYO, A. «El factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones y su entrada en vigor: el factor de equidad intergeneracional ajustado a la edad de acceso a la jubilación». *Economía Española y Protección Social*, nº 6. (2014) (en prensa).

—MENEU, R.; J.E. DEVESA; M. DEVESA; I. DOMÍNGUEZ; A. NAGORE y B. ENCINAS. «El factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema». *Economía Española y Protección Social*, nº 5, (2013). p. 63-96.

—VARIOS AUTORES. «Informe del comité de expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones y votos particulares emitidos al respecto». (7 de junio, 2013).