

Reformas Paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (II): Efectos sobre la Contributividad y la Equidad de la ley 23/2013

Parametric Reforms of Spanish Public Pension System (II): Contributory and Equity Effects of the law 23/2013

CARLOS OCHANDO CLARAMUNT

PROFESOR TITULAR DE UNIVERSIDAD DE ECONOMÍA APLICADA
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

CONCHA SALVADOR CIFRE

PROFESORA TITULAR DE UNIVERSIDAD DE ECONOMÍA APLICADA
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Resumen

El presente trabajo se centra en el análisis de la contributividad de las últimas reformas del sistema público de pensiones en España. Se destacan cuatro medidas que suponen un importante cambio cualitativo en el sistema de cálculo de la pensión de jubilación: 1) la modificación del procedimiento de cálculo del porcentaje de pensión (Ley 27/2011); 2) la ampliación del período de cálculo de la Base reguladora (Ley 27/2011) (Parte I) 3) el Factor de Sostenibilidad (Ley 23/2013) y 4) el nuevo índice de revalorización de las pensiones (Ley 23/2013) (Parte II). El objetivo es analizar esas medidas y cuestionar la interpretación del criterio de contributividad desde la óptica de la justicia distributiva.

Abstract

This paper focuses on the analysis of the contributory of the recent reforms of the public pension system in Spain. Four measures involving major qualitative change in the system for calculating the pension are: 1) the modification of the method of calculating the rate of pension (Law 27/2011); 2) the extending the period of calculating the regulatory basis (Law 27/2011) (Part I) 3) Sustainability Factor (Law 23/2013) and 4) the new index adjustment of pensions (Law 23/2013) (Part II). The objective is to analyze these measures and question the interpretation of the criterion of contributory from the viewpoint of distributive justice.

Palabras clave

reforma de la seguridad social, pensión de vejez, solidaridad social, igualdad de trato, equidad

Keywords

Reform of Social Security, Old Age Pension, Social Solidarity, Equal Treatment, Equity

1. INTRODUCCIÓN

La primera parte del trabajo ha tenido como principal objetivo el análisis de los efectos de la reforma del gobierno del PSOE (Ley 27/2011) encaminada a reforzar el carácter contributivo del sistema público de pensiones. Concretamente, se han analizado las consecuencias de la modificación del cálculo del porcentaje de pensión (Medida 1) y la ampliación del periodo de cálculo de la Base Reguladora (Medida 2), poniéndose de manifiesto los efectos negativos que comportaran dichas modificaciones para el bienestar de los perceptores de este tipo de prestaciones sociales.

En esta segunda parte del trabajo se analizan las consecuencias y los efectos de la última reforma de pensiones acometida por el gobierno conservador del PP en 2013 (Ley 23/2013). Esta reforma se ha basado, básicamente, en la introducción de dos nuevos índices: el Factor de sostenibilidad (Medida 3) y el nuevo Índice de revalorización de las pensiones (Medida 4).

2. MEDIDA 3: EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

El denominado Factor de sostenibilidad (FS) es un instrumento cuyo fin es vincular, de forma automática a través de una fórmula predeterminada, el importe de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, ajustando las cuantías que percibirán aquéllos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes.

También se ha denominado Factor de Equidad Intergeneracional puesto que su objetivo principal es, según sus defensores, tratar de manera igual a personas de distintas generaciones que se jubilan con la misma edad y con el mismo historial laboral pero con distinta esperanza de vida, de modo que, si ésta aumenta, el FS ajuste las pensiones a la baja en la medida en que sus perceptores se benefician del cobro de pensiones durante más años.

De acuerdo con la Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad (FS) del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, éste es un índice que se aplicará para calcular la pensión inicial de quienes causen alta a partir de 1/1/2019, añadiéndose como elemento adicional en la fórmula de cálculo de la pensión (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. **Fórmula de cálculo de la pensión incluyendo el Factor de Sostenibilidad (Ley 23/2013)**

El importe inicial de la pensión de jubilación ordinaria, en el momento en el que se produce el alta, se estima (desde 2019):

$$\text{PENSIÓN}^{\text{JO}} = p \times BR \times FS$$

Donde, $FS_t = FS_{t-1} \times e^*_{67}$

$$e^*_{67} = \left[\frac{e^{i-7}}{e^{i-2}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

Por tanto, e^*_{67} es un valor calculado cada cinco años. Representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida ésta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social. Así:

$$e^*_{67} \text{ (aplicable al FS}_{2019-2023}) = [e^{2012}/e^{2017}]^{1/5}$$

$$e^*_{67} \text{ (aplicable al FS}_{2024-2028}) = [e^{2017}/e^{2022}]^{1/5} \text{ y así sucesivamente}$$

Siendo:

FS = Factor de Sostenibilidad

$FS_{2018} = 1$

t = Año de aplicación del FS, que tomará valores desde el año 2019 en adelante

i = Primer año de cada período quinquenal iniciado en 2019 (por tanto, 2019-2023, 2024-2028...), en el que se localiza **t**

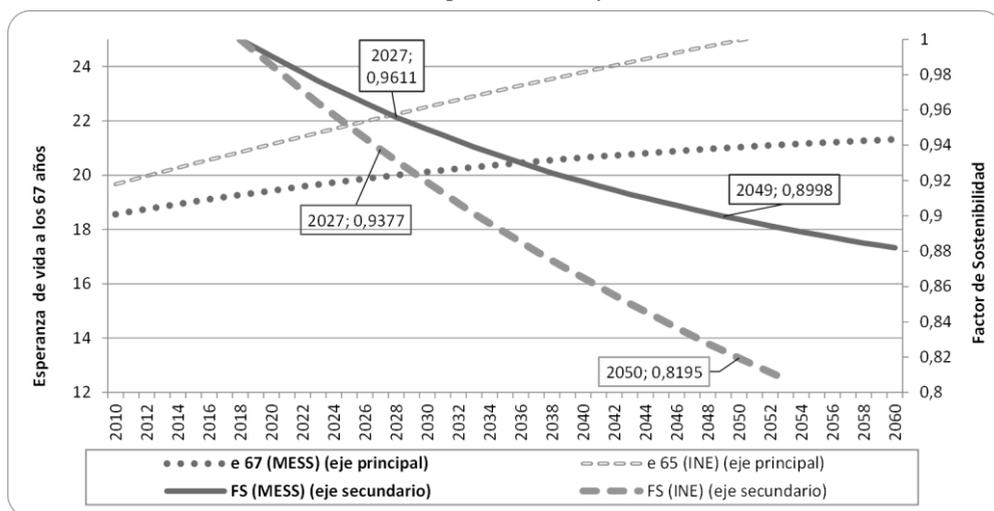
Cr x a = en caso jubilación anticipada, el resultado de multiplicar el coeficiente reductor por el número de trimestres de anticipación.

El FS se calcula anualmente teniendo en cuenta la variación interanual de la esperanza de vida a los 67 años y ésta se estima para un periodo de cinco años para dotarla de mayor estabilidad. Finalmente, el FS se obtiene cada año de forma recurrente, multiplicando el del año anterior por el índice de variación interanual de la esperanza de vida, que se mantendrá fija durante cinco años (Cuadro 3).

Por tanto, el FS es función inversa de la variación interanual de la esperanza de vida, de modo que si la esperanza de vida crece, como es previsible, el FS será inferior a la unidad. El FS a partir de la evolución de la e^{67} , proyectada por del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se sitúa entre el 0,9953 para 2019 y el 0,9573 para 2028.

Una primera cuestión técnica que es susceptible de discusión es sobre los datos de evolución de la esperanza de vida escogidos para el cálculo del Factor de sostenibilidad. De acuerdo con la Ley 27/2011, la esperanza de vida a los 67 años es la que corresponde a la población pensionista [e^{67} (MESS)] y no de toda la población, de modo que los resultados dan lugar a una corrección inferior a la que resultaría de aplicar la esperanza de vida estimada por el INE [e^{67} (INE)], que es la recomendada por el COMITÉ DE EXPERTOS (2013) y utilizada en su informe (Gráfico 12) ¹.

Gráfico 12. Evolución de la esperanza de vida y del Factor de sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia a partir MESS (2013) y Comité de Expertos (2013)

Por otro lado, CCOO (2013) opina que la elección de los 67 años como edad de referencia para estimar la variación de la esperanza de vida, es una convención que poco

¹ Véase las estimaciones de la propuesta del COMITÉ DE EXPERTOS (2013), elaborada a partir de los datos del INE, de la que resultan coeficientes significativamente inferiores. Además, la formulación del FS del citado Comité parte de la hipótesis de los 65 años y que el año inicial de aplicación es 2014 (año base), frente los 67 años y 2018 como año de inicio, aplicados finalmente en la Ley 23/2013. Evidentemente, cuanto más se anticipe el año base, mayores son las reducciones de las cuantías de las futuras pensiones derivadas de la aplicación del FS (véase los resultados del estudio de HOYO, 2014, pág. 87 y 88)

tiene que ver con la edad real de jubilación, ya que la mayoría de las personas se seguirán jubilando antes en los próximos años (en jubilación ordinaria o anticipadamente) o después, en el marco de jubilación gradual y flexible². Se trata de una imprecisión, indica el citado sindicato, puesto que la esperanza de vida entre los 60 y los 70 años es distinta y evoluciona también de forma diferenciada. Los resultados podrían ser diferentes en caso de haber elegido otra edad de referencia.

Por último, en cuanto a aspectos técnicos se refiere, señalar que, en opinión de HOYO (2014, pág. 109), la aplicación del FS durante el período transitorio de la Ley 27/2011, por tanto, 2019-2027, supone aplicar varios gravámenes dirigidos al mismo objetivo. El citado autor explica que, la transitoriedad implica que las condiciones de acceso (edad y período de cotización) van cambiando, y que no se consideran en la determinación del FS, en detrimento de los que se jubilen con posterioridad.

2.1. Los efectos de la aplicación del Factor de Sostenibilidad

La aplicación del FS reduce el porcentaje de la pensión (tasa de sustitución) de los nuevos pensionistas, como función inversa de la evolución positiva de la esperanza de vida (Gráfico 12). Aceptando las previsiones de evolución demográfica presentados en las proyecciones, se aprecia que la longevidad, que ha servido para retrasar la edad de jubilación (Ley 27/2011), se utiliza ahora para recortar la pensión inicial.

El propio COMITÉ DE EXPERTOS (2013, pág. 13) reconoce que las pensiones pueden recortarse en un 5% cada 10 años debido a la aplicación del Factor de sostenibilidad. El sindicato CCOO (2013, pág. 6), estima que la pensión inicial descenderá entre un 4% y un 7% en función de si la evolución de la esperanza de vida se asemeja a las proyecciones de la Seguridad Social o del INE entre un 2018 y 2028, mientras que entre 2018-2038 el descenso estaría entre un 3% y un 6% respectivamente.

Cuadro 4. Aplicación del Factor de Sostenibilidad en función de las estimaciones de la Seguridad Social

| Año de reconocimiento de la pensión | Factor de Sostenibilidad $FS_t = FS_{t-1} \times e^{*}_{67}$ | | | Diferencia con pensión Ley 27/2011 |
|-------------------------------------|---|--------------|--------|------------------------------------|
| | FS_{t-1} | e^{*}_{67} | FS_t | |
| 2018 | 1 | | 1 | |
| 2019 | 1 | 0,9953 | 0,9953 | -0,5% |
| 2020 | 0,9953 | 0,9953 | 0,9906 | -0,9% |
| 2021 | 0,9906 | 0,9953 | 0,9859 | -1,4% |

² En relación a esta cuestión, téngase en cuenta que la edad real de jubilación en España se ha situado, desde 2012, en torno a los 64 años. HOYO (2014, pág. 88 a 91) plantea las disfunciones actuariales derivadas de la elección de la edad de 67 como único referente para el cálculo del FS, frente a la existencia de jubilaciones anteriores y posteriores a dicha edad. Según su propuesta, el FS debería observar, en cada caso, la edad de acceso en el momento de su reconocimiento. Su aplicación supondría, en caso de jubilaciones anticipadas, una reducción adicional a la aplicada para quienes se jubilan a la edad ordinaria y, para las jubilaciones demoradas, una menor reducción o, incluso, una mejora en la pensión.

| | | | | |
|------|--------|--------|--------|-------|
| 2022 | 0,9859 | 0,9953 | 0,9813 | -1,9% |
| 2023 | 0,9813 | 0,9953 | 0,9767 | -2,3% |
| 2024 | 0,9767 | 0,9960 | 0,9728 | -2,7% |
| 2025 | 0,9728 | 0,9960 | 0,9689 | -3,1% |
| 2026 | 0,9689 | 0,9960 | 0,9650 | -3,5% |
| 2027 | 0,9650 | 0,9960 | 0,9611 | -3,9% |
| 2028 | 0,9611 | 0,9960 | 0,9573 | -4,3% |
| ... | | | | |

Siendo, e^*_{67} = variación interanual en un periodo quinquenal de la esperanza de vida a los 67 años, según las tablas de mortalidad de la población protegida por la Seguridad Social. Según las estimaciones de la Seguridad Social (MESS, 2013)

FS_{2019.....2023} se calcula a partir de $e^*_{67} = [e^{2012}/e^{2017}]^{1/5} = 0,9953$

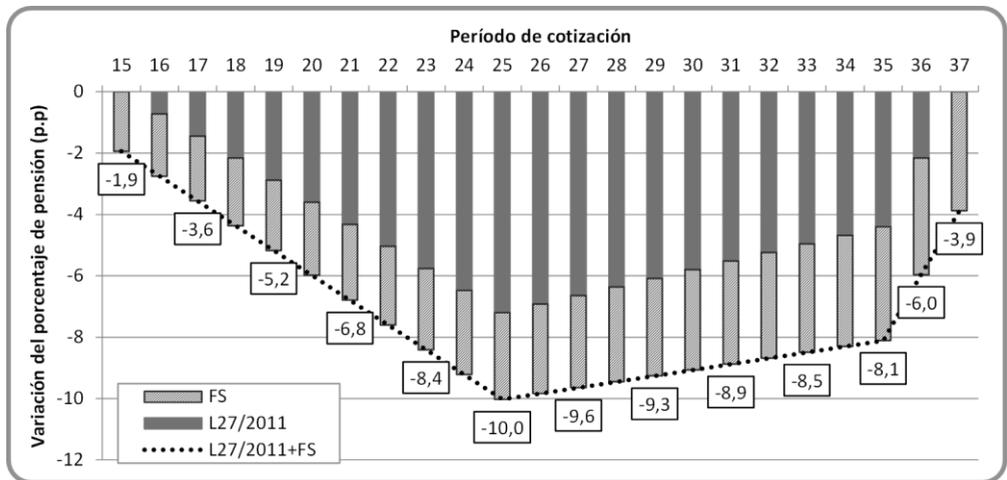
FS_{2024.....2028} se calcula a partir de $e^*_{67} = [e^{2017}/e^{2022}]^{1/5} = 0,9960$

Fuente: Elaboración propia a partir de MESS (2013)

Según las estimaciones realizadas a partir de los datos del MESS, el FS va a reducir las pensiones en el 0,5% el primer año de aplicación (2019), e ira aumentando cada año situándose en -4,3% en 2028 (Cuadro 4).

Si nos situamos en 2027, año en el que finaliza el período transitorio de la Ley 27/2011, es posible estimar la reducción conjunta del porcentaje de pensión derivado de la aplicación de la Ley 27/2011 y del FS. Los resultados se muestran en el Gráfico 13.

Gráfico 13. Variación Porcentaje de pensión para las altas en 2027, derivado de la aplicación Ley 27/2011 y del FS



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 27/2011 y de la Ley 23/2013

El FS de 2027 genera una reducción del 3,9% de la tasa de sustitución de la pensión, que se añade a la reducción derivada de la linealidad establecida en la Ley 27/2011. El efecto

conjunto supone pensiones reducidas entre 1,9 p.p, para períodos de cotización de 15 años, y un máximo de 10 p.p, que afecta a quienes han cotizado 25 años. Se observa claramente que los más perjudicados siguen siendo quienes han tenido una vida laboral intermedia y que la reducción afecta a todos los nuevos jubilados, incluso a los que tienen una carrera laboral completa (37 años o más de cotización).

La aplicación del FS no implica que la pensión inicial tenga que ir disminuyendo para las generaciones sucesivas, dice el COMITÉ DE EXPERTOS (2013, pág. 12). Evidentemente, el resultado final sobre las pensiones de las nuevas altas dependerá también de cómo evolucione el número de años cotizados y la base reguladora sobre la que se calcula la pensión, pero para que el resultado no sea negativo estas variables deberán crecer lo suficiente (después de la aplicación de la Ley 27/2011) para compensar las reducciones del FS.

Si se estima el impacto de las reducciones, considerando la distribución de las altas de pensión según su período de cotización (datos de 2013), puede apreciarse en el Cuadro 5 que la reducción conjunta del porcentaje de pensión en 2027, resultante de la linealidad de la Ley 27/2011 y de la aplicación del FS, será en términos medios de 7,7 p.p., si se considera a la población cuyo período de cotización ha oscilado entre 16 y 36 años (32,5%). El resultado medio para todas las altas de jubilación es de 5,1 p.p.

Cuadro 5. **Reducción en el porcentaje de pensión por aplicación de la Ley 27/2011 y del FS en 2027, según PC**

| | | Reducción en puntos porcentuales | | | Reducción porcentual | | |
|-----------------------|--------------|----------------------------------|-------------|------------------|----------------------|--------------|------------------|
| Período de cotización | Altas 2013 | Ley 27/2011 | FS | Ley 27/2011 + FS | Ley 27/2011 | FS | Ley 27/2011 + FS |
| 16-20 | 6,6% | -2,2 | -2,2 | -4,4 | -3,6% | -3,7% | -7,3% |
| 21-25 | 6,0% | -5,8 | -2,6 | -8,4 | -7,7% | -3,6% | -11,3% |
| 26-30 | 7,4% | -6,4 | -3,1 | -9,5 | -7,4% | -3,6% | -11,0% |
| 31-34 | 8,5% | -5,1 | -3,5 | -8,6 | -5,4% | -3,7% | -9,1% |
| 35-36* | 4,0% | -3,3 | -3,8 | -7,0 | -3,3% | -3,8% | -7,0% |
| subtotal | 32,5% | -4,7 | -3,0 | -7,7 | -5,7% | -3,7% | -9,3% |
| Total | 100% | -1,5 | -3,6 | -5,1 | -1,8% | -3,8% | -5,6% |

Notas: Se compara el porcentaje de pensión derivado de la aplicación de la Ley 27/2011 con el que se obtenía con la anterior normativa. Se ha aplicado suponiendo constante la distribución de las altas según el PC en 2013.

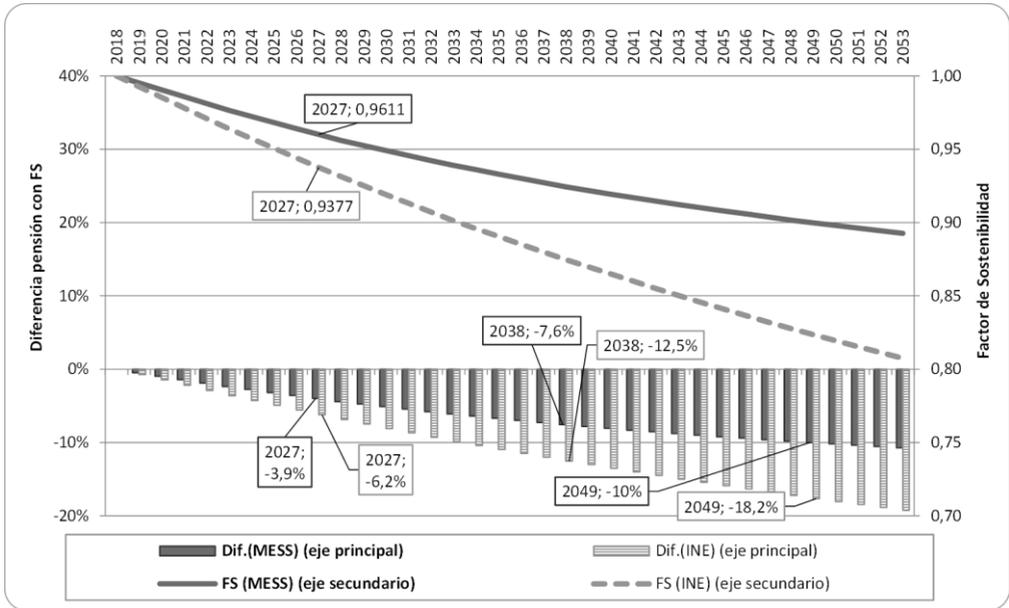
* Porcentaje de altas estimado.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Informe Económico Financiero. Ejercicio 2015.

Evidentemente, el proceso de reducción producido directamente por el FS, estimado entre el 0,5% y el 4,3% para el período 2019-2028 (Cuadro 4), continuará si la esperanza de vida sigue aumentando. Los españoles han ganado y seguirán ganando años a la muerte, según indican las proyecciones, salvo que la crisis y los recortes en sanidad y dependencia,

modifiquen la tendencia, de modo que el proceso de descenso de la pensión inicial seguirá aumentando. De mantenerse la evolución prevista de la esperanza de vida (siguiendo las previsiones del MESS), el descenso de la pensión inicial, podría ser del 10% en un periodo de 30 años (2019 a 2049) (Gráfico 14).

Gráfico 14. Evolución del Factor de sostenibilidad y diferencia en la pensión



Fuente: Elaboración propia a partir MESS (2013) y Comité de Expertos (2013).

2.2. El factor de sostenibilidad como criterio de justicia intergeneracional

El fundamento del Factor de sostenibilidad es la equidad intergeneracional. De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 23/2013 que lo regula, *el factor de sostenibilidad ajusta la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que perciba a lo largo de su vida un pensionista que acceda al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior.*

La esperanza de vida es una variable utilizada por la técnica actuarial en las operaciones de seguro. Recurrir a ella para el cálculo de las pensiones públicas, es una argucia. Si bien es una opción política, no debe presentarse como el único criterio posible, ni como el mejor de los criterios, puesto que ni siquiera debe considerarse un criterio de equidad.

La equivalencia actuarial no es un criterio de justicia distributiva, ya que compara cantidades y no la situación de las personas. Cuando el COMITÉ DE EXPERTOS (2013, pág. 13) se refiere al FS como factor de equidad intergeneracional, indica que su objetivo es tratar de manera igual a personas que, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, van a percibir prestaciones del sistema de pensiones durante un número de años muy distinto. Sin

embargo, su aplicación no supone un trato igual de las personas sino la igualación de las cantidades que van a percibir. El FS implica reducir las pensiones anuales de quienes van a cobrarlas durante más años, por tanto, disminuir la calidad de vida de los futuros jubilados.

El supuesto criterio de justicia intergeneracional, que utiliza la esperanza de vida de las distintas generaciones en la determinación del importe de la pensión (justicia actuarial), no es un criterio de equidad, puesto que no compara las situaciones de las distintas generaciones en relación a la garantía del mantenimiento del nivel de vida.

El criterio actuarial es un criterio de justicia conmutativa, con un efecto distributivo intergeneracional desfavorable para las generaciones con mayor índice de supervivencia, en relación a las anteriores. Si el objetivo es un sistema con prestaciones vitalicias de segundo nivel y suficientes, las generaciones sucesivas van perdiendo poder adquisitivo. Interpretar la equidad entre generaciones en función de la esperanza de vida, es una discriminación por edad, en términos similares, podría decirse, a la que supondría considerar las diferencias de género en la determinación de los importes de las pensiones³.

Además, como la esperanza de vida no es homogénea para los individuos que integran una generación, la reducción perjudicará en mayor medida a los grupos de pensionistas que tengan una esperanza de vida más corta: los varones, por ejemplo, para los que se estima una esperanza de 4,3 años inferior a la de las mujeres. Se encuentra aquí, por tanto, un impacto de género adverso para los varones⁴ y también para los que tienen peores niveles educativos y de rentas, puesto que suelen vivir menos años.

Asimismo, tampoco se tiene en cuenta cómo interactúa este factor con el retraso de la jubilación. Quienes se jubilan después de los 65 años, por imperativo legal o porque deciden retrasar su jubilación, perciben pensiones inferiores durante menos tiempo. Lo cual entra en contradicción con el planteamiento de justicia intergeneracional defendido por los artífices del FS. Esta regla, aparentemente más equitativa, resulta inapropiada en un período en el que también se ha modificado la edad de jubilación, puesto que el FS amplifica el efecto producido por el retraso en la edad de jubilación⁵.

³ Al respecto, conviene recordar el fallo de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que impide calcular las primas de los seguros diferenciándolas en función de los diferentes niveles de riesgo asociados a cada sexo (asunto C-236/09: Test-Achats). A fin de conseguir la igualdad de trato entre hombres y mujeres, después de un largo recorrido para salvar los impedimentos establecidos por las aseguradoras, el Tribunal prohíbe definitivamente, a partir del 21/12/2012, que las empresas aseguradoras utilicen el criterio del sexo en el cálculo del precio de las primas, cualquier que sea la contingencia protegida.

⁴ Sorprendentemente la *Memoria de impacto normativo* señala que el Factor de Sostenibilidad no tiene ningún impacto por razón de género, justificándolo en que su formulación se efectúa en función de la evolución de la esperanza de vida para los pensionistas del sistema de la Seguridad Social, sin diferenciación por razón de género. En cualquier caso, esta diferenciación no es discriminatoria si el objetivo no es equipar la suma de pensiones recibidas sino garantizar una pensión vitalicia.

⁵ Según HOYO (2014, pág. 93-96), el retraso de la edad de jubilación operado por la reforma de 2011 produce el mismo efecto que la aplicación del FS, de modo que, el objetivo de reducción del importe total de la pensión, ya está conseguido; de hecho, el aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años, en un período transitorio que abarca desde 2013 a 2027, coincide con el incremento de la esperanza de vida correspondiente a ese mismo período.

3. MEDIDA 4: EL INDICE DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES

La reforma de 2013 ha supuesto modificar el mecanismo de revalorización de las pensiones, a partir de la sustitución del IPC como indicador de referencia, por el Índice de Revalorización, construido a partir de un conjunto de variables relacionadas con la solvencia financiera del sistema de pensiones. Este nuevo sistema, que se aplica desde 2014 sobre todas las pensiones del sistema al inicio de cada año, se dice que ha sido el principal objetivo (velado) de la Ley 23/2013.

El nuevo índice de revalorización (IR) determina el crecimiento anual de la pensión a partir de una formulación elaborada teniendo en cuenta los determinantes presentes y futuros de los ingresos y de los gastos del sistema de Seguridad Social y la condición de su equilibrio presupuestario. Además, la revalorización tienen lugar entre un suelo mínimo del 0,25% (cuando los ingresos no sean suficientes para financiar los gastos) y un techo máximo de la variación del IPC más 0,50% (si el sistema público de pensiones tiene superávit)⁶. La formulación concreta de revalorización viene recogida en Cuadro 6.

Cuadro 6. **Formulación del nuevo Índice de Revalorización (Ley 23/2013)**

| |
|--|
| <p>Importe anual de la pensión de jubilación, al inicio de cada año natural (desde 2014):</p> $\text{PENSIÓN}_{t+1} = \text{PENSIÓN}_t \times \text{IR}_{t+1}$ <p>Donde,</p> $\text{IR}_{t+1} = g_{t+1} = (g_{I,t+1} - g_{P,t+1} - g_{S,t+1}) + \alpha * [(I^*_{t+1} - G^*_{t+1}) / G^*_{t+1}] = [0'25\%, \text{variación IPC}_t + 0'5\%]$ <p>El resultado de esta fórmula se topará con un techo (variación del IPC +0,50%) y un suelo (0,25%)</p> <p>Siendo:</p> <p>t+1= Año para el que se calcula la revalorización</p> <p>IR_{t+1} = g_{t+1}= Índice de <i>Revalorización</i> de las pensiones (expresado en tanto por uno con 4 decimales)</p> <p>g_{I,t+1}= Variación de los ingresos del Sistema (media móvil aritmética centrada en t+1, de 11 valores de la tasa de variación en tanto por uno)</p> <p>g_{P,t+1}= Variación del número de pensiones contributivas (media móvil aritmética centrada en t+1, de 11 valores de la tasa de variación en tanto por uno)</p> <p>g_{S,t+1}= Efecto sustitución pensiones (media móvil aritmética centrada en t+1, de 11 valores de la tasa de variación en tanto por uno). Se define como la variación interanual de la pensión media del sistema de un año en ausencia de revalorización en dicho año.</p> <p>α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. Estos límites del parámetro pretenden equilibrar el sistema y se revisarán cada cinco años.</p> <p>I[*]_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t + 1 de once valores del importe de los gastos del sistema de la S.S.</p> <p>G[*]_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t + 1 de once valores del importe de los gastos del sistema de S.S.</p> <p>[(I[*]_{t+1} - G[*]_{t+1}) / G[*]_{t+1}] = Cociente del saldo presupuestario relativo Seguridad Social, obtenido a partir de los ingresos (I) y gastos (G) del sistema (medias móviles geométricas centradas en t+1, de 11 valores de la tasa).</p> <p>Variación IPC_t = variación porcentual del índice de precios de consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año t</p> |
|--|

⁶ En una primera propuesta, el techo máximo era el IPC más 0,25%.

El nuevo IR tiene en cuenta: 1) el importe de los ingresos y los gastos del sistema de Seguridad Social y su incremento o descenso anual en los cinco años anteriores, el ejercicio en curso y las previsiones para los cinco posteriores; 2) la tasa de variación anual del número de pensiones contributivas (calculando una media móvil de los cinco años anteriores, el año en curso y las previsiones de los cinco posteriores); 3) la evolución del efecto sustitución (variación interanual de la pensión media del sistema de cada año antes de aplicar la revalorización) y 4) una velocidad de ajuste, es decir, el número de años en los que cada gobierno puede trasladar el esfuerzo presupuestario, según haya déficit o superávit.

3.1. La intensa asimetría del Índice de revalorización y su muy probable impacto negativo sobre el poder adquisitivo

El Consejo Económico y Social, en su Dictamen sobre el IR (CES 2013), considera que este índice, que busca ser un mecanismo automático que permita la adecuación de las cuentas públicas del sistema de la Seguridad Social, produce una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en un contexto de crisis que, en principio, no llegará a recuperarse. El efecto del IR puede ser devastador. Numerosos estudios han confirmado estimaciones muy negativas. A continuación se citan algunos.

Según datos de la memoria del anteproyecto de la reforma remitida por el gobierno al Consejo Económico y Social (MESS, 2013), con la última reforma propuesta en Septiembre del 2013 (que elimina la revalorización automática de las pensiones según el IPC), el Gobierno puede “ahorrar” unos 32.939,95 millones de euros entre 2014 y 2022, suponiendo un incremento de la inflación del 1%. Si suponemos una inflación del 2% el recorte podría suponer los 70.000 millones de euros y si la inflación es del 3% (promedio de la inflación en España desde que circula la moneda única) el recorte podría suponer unos 110.000 millones. Con este último dato, la devaluación de las pensiones sería en torno del 22% respecto a la pensión actual. Si suponemos una tasa de inflación media anual del 2%, la pérdida de poder adquisitivo acumulada en seis años por los pensionistas será del 10% o lo que es lo mismo unos 1.500 euros anuales menos respecto a la pensión media. Según el sindicato CCOO, esta reforma supondrá una pérdida del poder adquisitivo de las pensiones entre un 14,8% y un 28,3% en los próximos 15 años. Por supuesto, lo que en realidad es un recorte de las pensiones, el gobierno lo presenta como “ahorro” y, por tanto, con una connotación positiva. Sí, un ahorro de gasto público y de necesidad recaudatoria, y en consecuencia, un aumento de la capacidad económica de quienes debieran pagar impuestos a costa de la disminución de capacidad de los pensionistas.

La estimación realizada en el trabajo de ZUBIRI (2013, pág. 105) del impacto del factor de revalorización indica que, “incluso suponiendo una inflación promedio cauta del 2%, los pensionistas perderían un promedio anual real del 1,75%. Al cabo de 10 años, esto supondría casi un 20% de pérdida real. Al final de su vida más del doble. En promedio, por tanto, se perdería en torno a un 20%”.

La razón de este devastador panorama es que, en cualquier escenario plausible en el corto plazo, el crecimiento de las pensiones más la parte del déficit acumulado que se debe eliminar en los próximos años será mayor que el crecimiento de los ingresos. Esto implica un índice negativo de crecimiento de las pensiones en los próximos años, que explica la incorporación en la normativa del límite inferior (suelo). Ahora bien, el límite del 0,25%

establecido como mecanismo de compensación es de una eficacia ridícula, que muestra la cicatería de un gobierno que lo ha estipulado como precio de propaganda de una campaña en la que se dice que las pensiones no bajarán (en términos nominales, claro).

Dada la situación actual, dice RUESGA (2014), podemos admitir que al menos hasta el año 2018 las pensiones se revalorizaran nominalmente a lo sumo un 0,25%. En el supuesto de que la variación media del IPC durante esos años sea del 2%, se produciría una caída del 1,75% por año, y una pérdida acumulada próxima al 8,45% en el período 2014-2018. Si en 2019 comenzase la recuperación y la Seguridad Social registrase superávit, suponiendo que el IR se situase en su valor máximo (2%+0,5%=2,50%), haría falta llegar a 2036 para recuperar el poder adquisitivo de 2013. Nótese que por cada año de aplicar el “suelo” hace falta 3,5 años de “techo”, de modo que, en este caso, el pensionista de 2014 necesitaría vivir al menos 23 años más (Cuadro 7).

Cuadro 7. Hipótesis de revalorización anual de las pensiones con el IR desde 2014

| Año | Evolución IPC | IR | Ganancia (+) ó pérdida (-) | Índice 2013=100 | Ganancia (+) ó pérdida (-) acumulada |
|-------------|---------------|-------|----------------------------|-----------------|--------------------------------------|
| 2014 | 2% | 0,25% | -1,75% | 98,25 | -1,75% |
| 2015 | 2% | 0,25% | -1,75% | 96,53 | -3,47% |
| 2016 | 2% | 0,25% | -1,75% | 94,84 | -5,16% |
| 2017 | 2% | 0,25% | -1,75% | 93,18 | -6,82% |
| 2018 | 2% | 0,25% | -1,75% | 91,55 | -8,45% |
| 2019 | 2% | 2,50% | 0,50% | 92,01 | -7,99% |
| 2020 | 2% | 2,50% | 0,50% | 92,47 | -7,53% |
| 2021 | 2% | 2,50% | 0,50% | 92,93 | -7,07% |
| 2022 | 2% | 2,50% | 0,50% | 93,40 | -6,60% |
| 2023 | 2% | 2,50% | 0,50% | 93,86 | -6,14% |
| 2024 | 2% | 2,50% | 0,50% | 94,33 | -5,67% |
| 2025 | 2% | 2,50% | 0,50% | 94,80 | -5,20% |
| 2026 | 2% | 2,50% | 0,50% | 95,28 | -4,72% |
| 2027 | 2% | 2,50% | 0,50% | 95,75 | -4,25% |
| 2028 | 2% | 2,50% | 0,50% | 96,23 | -3,77% |
| 2029 | 2% | 2,50% | 0,50% | 96,71 | -3,29% |
| 2030 | 2% | 2,50% | 0,50% | 97,20 | -2,80% |
| 2031 | 2% | 2,50% | 0,50% | 97,68 | -2,32% |
| 2032 | 2% | 2,50% | 0,50% | 98,17 | -1,83% |
| 2033 | 2% | 2,50% | 0,50% | 98,66 | -1,34% |
| 2034 | 2% | 2,50% | 0,50% | 99,16 | -0,84% |
| 2035 | 2% | 2,50% | 0,50% | 99,65 | -0,35% |
| 2036 | 2% | 2,50% | 0,50% | 100,15 | 0,15% |

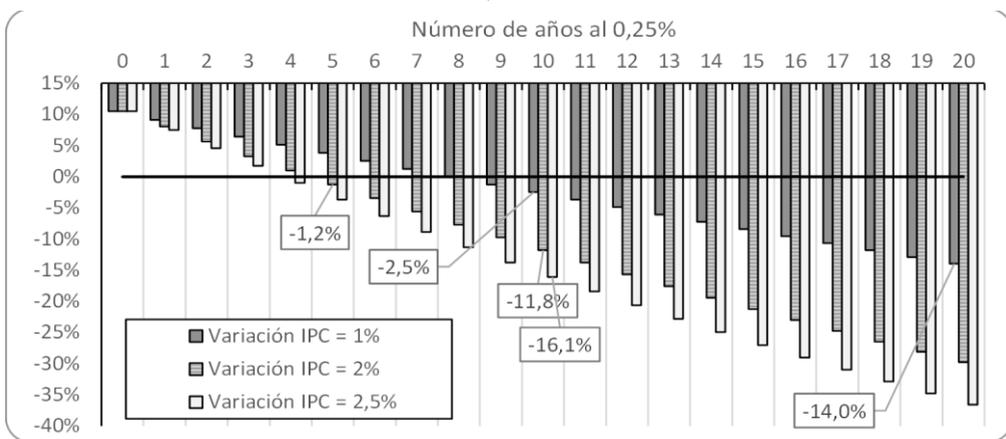
Notas: Se supone que la variación anual del IPC es el 2%, que se aplica el IR (suelo) en 2014-2018 y el IR (techo) en 2019-2036

Fuente: Ruesga (2014, pág. 13) y elaboración propia.

Se trata, por tanto, de un multiplicador que los años malos no garantiza el poder adquisitivo de las pensiones y que impide que la recuperación económica revierta en la correspondiente compensación, dada su alta sensibilidad a los años malos.

Por otro lado, la aplicación de la fórmula genera una mayor asimetría a medida que la tasa de variación del IPC crece. Evidentemente, si el aumento de precios es mayor la pérdida de poder adquisitivo sería más abultada. El Gráfico 15 muestra el impacto en el poder adquisitivo de una pensión tras 20 años de aplicación de la nueva fórmula de revalorización, en distintos escenarios de inflación, según el número de años que ésta se sitúa en el límite inferior y suponiendo que el resto de años lo hace al límite superior⁷.

Gráfico 15. Impacto del IR sobre el poder adquisitivo de una pensión de 20 años, según número de años al 0,25%



Nota: Se ha supuesto que el número de años en que la pensión no se actualiza al 0,25, se hace al límite superior.

Fuente: CCOO (2013) y elaboración propia

La aplicación de la fórmula lleva al recorte del poder de compra de la pensión. En la previsión intermedia de inflación, con 5 años que se aplique el límite inferior en un periodo de 20 años, no se recuperará el valor adquisitivo (-1,2%), ni siquiera será suficiente que los 15 años restantes estén en el límite superior. Con la mitad de los años buenos, la pérdida sería cercana al 12%, con inflación del 2%, y más del 16% si fuera del 2,5%. En cualquier caso, si la inflación fuese del 1%: la pérdida en 20 años aparecería después de aplicar el suelo de revalorización durante 8 años; se perdería el 2,5% de pensión con 10 años en el límite inferior y del 14% después de resultados en 20 años en el límite inferior.

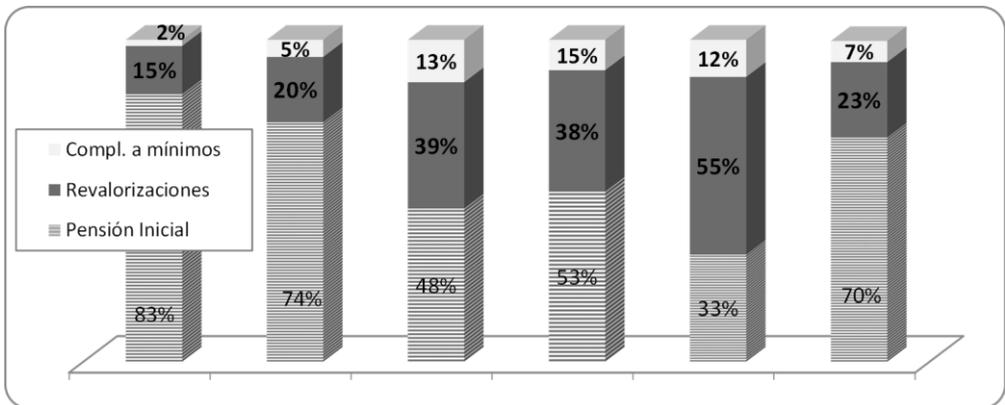
⁷ Este análisis se hace siguiendo el de CCOO (2013), ampliando el plazo de aplicación de la pensión (de 15 a 20 años) y revisando al alza el techo de la revalorización, de acuerdo al cambio derivado de la tramitación parlamentaria del Anteproyecto. Como hace CCOO, se mantiene la utilización del supuesto de tasas de inflación del 1% (Previsión del Gobierno en la Memoria del Anteproyecto), del 2% (objetivo del BCE) y del 2,5% (media de los 10 últimos años).

3.2. La importancia de la revalorización de las pensiones públicas

Al analizar el impacto de la medida debe tenerse en cuenta que la revalorización es un factor muy importante en la determinación del gasto en pensiones y de su evolución, lo que explica que haya sido el principal objetivo de la última reforma. Aunque se presenta como una reforma para garantizar la sostenibilidad a largo plazo, esencialmente busca, en relación a la aplicación del IR, la obtención de resultados a corto plazo, ya que se trata de una medida cuya aplicación afecta a todos los pensionistas⁸.

El mecanismo de revalorización de las pensiones a partir del IPC explica buena parte del gasto público en pensiones. Según los datos de su distribución por conceptos, el 23% del gasto total en 2014 es debido a la revalorización anual automática (Gráfico 16)⁹, que hasta 2011 se ha realizado garantizando el poder adquisitivo de todos los pensionistas.

Gráfico 16. **Importe de las pensiones por conceptos (distribución %). Agosto 2014**



Fuente: Elaborado a partir de los Presupuestos de la Seguridad Social, IEF 2015

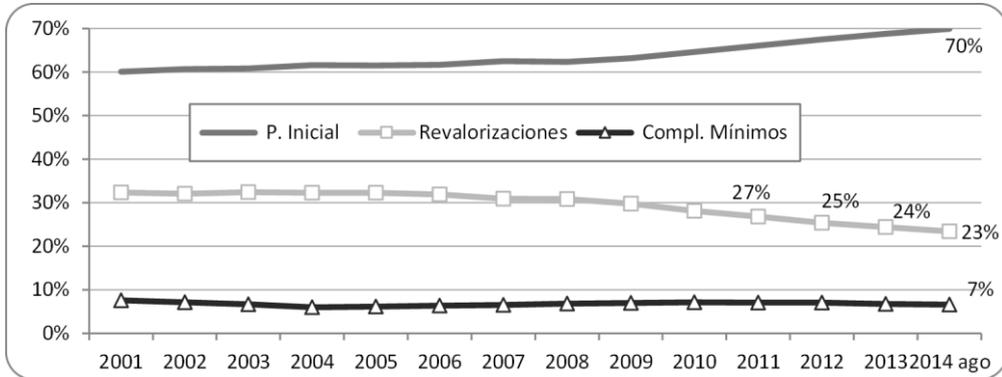
También es interesante observar la alta sensibilidad del peso de las revalorizaciones a los cambios normativos. Nótese que la proporción que representan las revalorizaciones en el total del gasto presenta una evolución decreciente, en respuesta, básicamente, a la suspensión de la revalorización automática llevada a cabo desde 2011 (Gráfico 17). De hecho, el IR puede

⁸ RUESGA (2014), miembro del Comité de expertos, afirma que la justificación de la que dio lugar a la reforma de 2013, no deja de ser una falacia, en tanto que, apuntando explícitamente hacia la sostenibilidad a largo plazo, lo esencial de la misma trata de buscar resultados a corto, dejando a un lado los efectos sociales. De hecho, sigue diciendo, la revalorización es un tema que aparece en la mesa del Comité, con una formulación bastante acabada, sin que tal cuestión estuviera contenida en el RDL 5/2013 (DA 9ª), al amparo del cual se crea el mencionado Comité. La aplicación de este nuevo instrumento se postulaba ya como inmediato, con la finalidad de obtener un rápido efecto sobre la dinámica del déficit de las cuentas públicas; no se aplicaría sólo a los nuevos pensionistas sino a todos los jubilados, por lo que el monto de recursos afectados sería sustancialmente más elevado que en el caso del FS, el único referenciado en la Ley de 2011.

⁹ Puede apreciarse en el Gráfico 16 que las revalorizaciones son más significativas en las pensiones de supervivencia, puesto que las pensiones pueden proceder de otra pensión o se trata de pensiones que se perciben durante más tiempo. De modo que, la modificación va a afectarles en mayor medida.

considerarse como una formulación explícita de la suspensión de la revalorización automática, que tuvo lugar desde 2011 hasta 2013.

Gráfico 17. Evolución de la distribución de las pensiones por conceptos



Fuente: Elaborado a partir de los Presupuestos de la Seguridad Social, IEF 2015 y anteriores.

3.3. La aplicación de la fórmula depende de la estimación del comportamiento de variables difícilmente predecibles

Como recientemente ha valorado un documento de CCOO (2013), el Gobierno debe prever anualmente la evolución de sus componentes en los próximos 6 años (ingresos, número de pensiones, efecto sustitución y gastos). Las previsiones jugarán un papel fundamental en el resultado de la aplicación de los factores. Aunque la evolución del número de pensiones puede ser predecible, puesto que puede haber cierta coincidencia sobre las predicciones, las estimaciones sobre la variación de los ingresos y de los gastos del sistema, así como de la pensión media, presentan mayor controversia.

En opinión de RUESGA (2014, pág. 8), cabe pensar que errores en las previsiones de un año pueden ser corregidas en el siguiente (no siempre), pero entretanto el conflicto social generado puede ser importante. No es de extrañar, comenta al hilo de lo anterior, que en algunas fórmulas de factores de sostenibilidad, como en el caso sueco, se hayan evitado incluir previsiones y las referencias siempre se relacionan con datos ya oficializados.

Las tendencias que se apuntan de la senda de revalorización de las pensiones medias sobre el resultado de la aplicación del factor suenan tan optimistas, dice RUESGA (2014, pág. 8), que incluso uno se pregunta si no habría sido más estabilizador dejar el sistema de revalorización en los términos actuales, ligada a la evolución del IPC. Sin embargo, cuestiona, como miembro del Comité de Expertos, la ausencia de trabajos de simulación que contemplen todos los parámetros del sistema, para tener una visión consistente de lo que podría acontecer en el futuro con la aplicación de tales factores, imprescindible para la elaboración de una propuesta de la envergadura económica, política y social, como la que contiene el Informe del Comité.

3.4. La fórmula no determina de manera automática el índice

Queda al arbitrio de los gobiernos la decisión, cada cinco años, del valor asignado al factor de asimilación del saldo relativo de las cuentas públicas (alfa). Como recientemente ha valorado un documento de CCOO (2013), el que la aplicación de la fórmula no sea automática, ni fácilmente predecible, dificulta las previsiones de ahorro que los trabajadores y trabajadoras tienen que hacer de cara a su jubilación.

Sobre esta arbitrariedad, revela RUESGA (2014, pág. 9) su perplejidad. Dice el citado autor que, la formulación aprobada por el Comité, se contradice con la obsesión inicial compartida mayoritariamente de argumentar el funcionamiento automático del FS y del IR en la necesidad imperiosa de sustraer la dinámica del equilibrio financiero a las decisiones políticas de las instituciones ¹⁰.

En cualquier caso, el automatismo de una fórmula tampoco exime a quienes deciden aplicarla de la política. Una ecuación, configurada a partir de determinadas variables y determinantes, y no de otros, conlleva implícita una posición sobre los criterios de distribución de ingresos y gastos públicos. La reforma del sistema público de pensiones no ha sido una cuestión técnica, sino una cuestión política. A pesar de lo cual, la reforma responde a un proceso unilateral llevado a cabo por el gobierno del PP, efectuado en ausencia total del consenso político.

3.5. El índice no toma como referencia la variación del IPC ni la de otros indicadores del nivel de vida

Aunque se afirma que el IR no pierde la referencia al IPC y que este indicador sigue jugando un papel esencial en la misma, la afirmación no es más que una trampa. Obsérvese que la inflación no condiciona positivamente al IR, tan sólo juega el papel de limitar su importe, cuando los otros indicadores del índice resultan favorables.

El IR sustituye al anterior IPC de referencia, de ahí que se hable de desindexación. La compensación del impacto de la inflación sobre las pensiones durante la jubilación resulta esencial para que sea posible mantener el poder adquisitivo. Dicha indexación se ha incorporado en base a los precios, aunque en ocasiones se hace en relación a los salarios o una combinación de ambos. En ausencia de algún tipo de compensación, dicen BARR y DIAMOND (2012, pág. 220-221) resulta evidente que se trata de una mala práctica política. Además de indexar las prestaciones durante la jubilación, también se indexan los historiales de contribución, tomando como referencia la inflación o la evolución de los salarios, para determinar la prestación inicial y evitar los impactos de la inflación sobre el valor real de las prestaciones iniciales.

¹⁰ En cuanto al proceso de gestación de la reforma, RUESGA (2014, pág. 9) afirma que se ha utilizado una excesiva retórica antipolítica por parte de los expertos, en pro del automatismo de determinados tecnicismos, en pro de liberar al sistema de los riesgos de la actuación incompetente de los políticos, extrayendo del ámbito de su competencia el futuro de las pensiones. Las consecuencias de esta dinámica pueden ser perversas. La postura de los expertos resulta, explica RUESGA, democráticamente peligrosa, en cuanto que la falta de credibilidad en las instituciones conlleva, en pro de la eficiencia, a la apuesta ideológica por dejar la economía en manos de los mercados.

La mayoría de los países de la OCDE reajustan las pensiones de acuerdo con la inflación o con la evolución de los salarios. En el primer caso, las pensiones varían de acuerdo con el nivel de precios y su valor real se mantiene invariable. Esto significa que sus pensiones no pierden si la economía se desacelera y, también, que no participan en ningún aumento de la productividad que se produzca desde su jubilación (mantienen su posición absoluta). Según el BANCO MUNDIAL (1994, p. 180), el argumento a favor de la indexación según los precios es que pensionistas tienen menor capacidad que los jóvenes para adaptarse a la disminución de la renta real y se preocupan menos por el aumento porque sus hábitos de consumo son más estables.

Por tanto, hacer depender el índice de revalorización de la evolución en la recaudación, y del ciclo económico, hará que las pensiones disminuyan en épocas de crisis, con lo cual se perderá la potencia anticíclica de las pensiones, como gastos de consumo que potencian la recuperación.

Al respecto, el CES recuerda que, el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2011 (recomendación 2ª)¹¹, defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, y, por ello, considera que deben establecerse medidas que complementen a las reformas proyectadas tendentes a la recuperación del poder adquisitivo cuando las circunstancias lo permitan, en el medio o largo plazo.

Por otra parte, resulta conveniente estudiar, como indica el CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2011, pág. 79) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno.

La indexación en función del IPC garantiza el poder adquisitivo de la pensión inicial, sin embargo, no garantiza a los pensionistas que puedan mantener el nivel de vida del país en el que viven. Si la revalorización no se liga a la evolución de los salarios, el pensionista irá retrocediendo en su nivel de vida con la edad. Por tanto, si el objetivo es mantener el nivel de vida de los pensionistas, no es suficiente con la revalorización en función de la inflación.

Es evidente que estas reformas aumentarán la dualidad, al no contemplar la participación de los pensionistas en el posible crecimiento económico del futuro. La no consideración en el mismo de variables tales como la evolución de los salarios, el crecimiento del PIB, impide que el incremento del gasto en pensiones que acarree la mayor esperanza de vida sea financiado, en su caso, con el crecimiento de la renta y la riqueza del país.

Si las pensiones se ligan a los salarios, los jubilados comparten la suerte de los asalariados (mantienen su posición relativa). Este criterio es más equitativo en términos intergeneracionales, tanto en cuanto a que reparte entre cotizantes y pensionistas las consecuencias de la evolución de la renta como porque suaviza las diferencias entre las pensiones de las generaciones sucesivas. Parece lógico que las pensiones deberían tener

¹¹ Véase CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2011, pág. 78).

relación con la variación experimentada en los ingresos de los cotizantes, de modo que la sostenibilidad del sistema no recaiga exclusivamente sobre los trabajadores, sin perjuicio de excluir a las pensiones más bajas en momentos de crisis.

Es importante introducir mecanismos autorreguladores que conecten la financiación de las pensiones no sólo con variables demográficas, sino con las magnitudes que miden el crecimiento económico (renta por habitante, productividad...). Lo que se pretende es la defensa de rentas dignas en la jubilación, en base al crecimiento económico (otrora garantizado por el crecimiento en la recaudación derivado del crecimiento de la población cotizante).

4. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Las reformas de 2011 y 2013 tendrán unas consecuencias muy negativas sobre la cobertura e intensidad de las prestaciones y, por consiguiente, sobre los niveles de bienestar de la ciudadanía, en este caso, de las personas mayores de 65 años. Estas medidas reducirán la cuantía de las nuevas pensiones, lo que se traducirá en un mayor empobrecimiento de la población mayor en situación de dependencia.

Según las estimaciones realizadas puede decirse que las nuevas pensiones en 2027 serán, en términos medios, un 20,4% más bajas que las actuales, afectando, en mayor medida a quienes presentan carreras laborales incompletas (períodos de cotización discontinuos e incompletos) y, por el comportamiento del mercado laboral, a las mujeres en mayor medida que a los hombres. Por otro lado, se introduce la discriminación por edad, creciente en las generaciones sucesivas y, además, ha roto el compromiso del mantenimiento del poder adquisitivo para todos los pensionistas, afectando, igualmente, a las pensiones ya causadas. Las estimaciones realizadas anuncian la reducción en los próximos años del valor real la cuantía de las pensiones.

Los resultados a más largo plazo, son todavía, más desalentadores. Por ejemplo, RUESGA (2014, pág. 12), estima que a la altura del año 2050 las pensiones medias habrán descendido de un coeficiente de sustitución medio del 80% a un 50%; lo que supondrá que los pensionistas serán en torno a un 40% más pobres con relación al resto de la sociedad. ZUBIRI (2013, pág. 106), indica que efecto final de ambas reformas (2011 y 2013) puede alcanzar una reducción promedio de más del 50% de las pensiones. Al margen de estas estimaciones paralelas, es denunciabile la ausencia de estudios institucionales serios sobre el impacto distributivo de la reforma sobre los futuros pensionistas, que detallen las consecuencias sobre quienes acumulan menos derechos contributivos y las discriminaciones de género y edad que se producen.

En cuanto a sus objetivos declarados, garantizar la viabilidad futura de las pensiones y aumentar la contributividad, son dudosos y cuestionables. Dudoso es que se proponga como única solución de viabilidad futura el mantenimiento del actual sistema de financiación, a cargo exclusivamente de las cotizaciones sociales, y se haga recaer todo el ajuste sobre los pensionistas. Se trata de medidas ineficaces, regresivas y peligrosas.

Por otro lado, las reformas aplicadas entre 2011 y 2013 en España no están justificadas desde el punto de vista demográfico. La evolución de las variables demográficas

no justifica la urgencia en la formulación y aplicación de las reformas. Concretamente, las reformas de 2013 del gobierno del Partido Popular no se han aplicado con diálogo social, ni consenso político, se han realizado al margen del Pacto de Toledo y con la oposición de todos los grupos políticos y la oposición de los sindicatos mayoritarios.

Todo ello denota, la falta de discusión sobre cómo abordar las consecuencias del envejecimiento de la población. Se trata de una cuestión relacionada básicamente con los criterios de distribución que la sociedad pretende. Esa debe ser la cuestión principal, que, sin embargo, se oculta bajo la defensa de los “insuperables” criterios utilizados por los seguros privados, como posición única.

La pretendida exigencia de que el sistema ha de autofinanciarse con las cotizaciones sociales, y que éstas no se pueden modificar, ahoga al sistema de prestaciones en la insuficiencia, dejando al margen la posibilidad de introducir otras fuentes de financiación, acordes con los nuevos tiempos, que graven la capacidad económica de quienes la están aumentando sin cesar. No se trata de introducir la caridad en el sistema contributivo, sino de hacer justicia intergeneracional, haciendo partícipes a los jubilados de la sociedad que han contribuido a crear.

No ha sido así, puesto que el ajuste presupuestario actual y futuro se hace recaer sobre la población jubilada. Ésta ha sido la opción elegida por los gobernantes, lo que ha supuesto, desde 2011 –año en el que se inician las reformas– la transformación paulatina de un sistema de pensión definida en otro de cotización definida, en el sentido de que las prestaciones han dejado de ser inamovibles y son las que deben soportar todo el ajuste.

Si bien las reformas han aumentado la contributividad [sic], se ha elegido modificar sólo aquellos aspectos del principio contributivo que han resultado convenientes para lo que parece ser el único y principal objetivo: la reducción a corto plazo del gasto en pensiones. Podemos preguntarnos por qué, a instancias del mencionado principio, no se equiparan las bases de cotización de los autónomos a sus rentas reales de actividad, lo cual incrementaría la recaudación y evitaría la manipulación de las bases declaradas, o, como propone ZUBIRI (2012, pág. 81 y 82), se incluyen en el sistema a quienes han cotizado menos de 15 años, lo cual beneficiaría, sobre todo, a las mujeres que ahora se quedan fuera. La mayor proporcionalidad ha supuesto la reducción proporcionalmente mayor sobre las pensiones de quienes se benefician más de la redistribución implícita del sistema, es decir, los colectivos con vidas laborales intermedias o carreras intermitentes.

Aunque la apuesta por un sistema de pensiones público de segundo nivel, centrado pues en contribuir al sostenimiento del nivel de vida de los trabajadores, requiera, evidentemente, premiar el esfuerzo contributivo, es infundado disociarlo de la solidaridad que lo caracteriza. Si bien es necesario que se revisen los criterios de distribución, en la medida en que sean considerados inservibles o anticuados, son los aspectos distributivos los que hacen del sistema público un sistema sustancialmente diferente de los seguros privados y que justifican su existencia. Y la opción escogida sólo es legítima si reforma la redistribución indeseada del sistema vigente.

El sentido de un sistema público se fundamenta en la capacidad de aplicar criterios que respondan a los objetivos pretendidos por la colectividad, aunque no parece ser éste el caso.

Así, según la encuesta del CIS (2011), la ampliación del período de cálculo de la base reguladora de la pensión de 15 a 25 años es rechazada por el 70%, siendo la valoración conjunta de la reforma de las pensiones de 2011 un 2,64 sobre 10; los encuestados también opinan (CIS, 2013) que se destina lo justo (31,8%) o muy poco (58,3%) al gasto en pensiones. Este es un indicador del rechazo social a la reforma y de la reivindicación de un sistema público que garantice a los ciudadanos pensiones suficientes para una vida digna en la vejez.

La elección del criterio es una cuestión de contrato social, en la que los ciudadanos deciden, de acuerdo con los principios morales, el criterio o la combinación de criterios que consideran justos, y, en España, la mayor parte de la opinión pública, manifestada en los distintos acuerdos sobre pensiones, estima que la equivalencia actuarial no es criterio a emplear o, al menos, no debe ser el principal y, la reducción del gasto, no es deseable.

Las consecuencias de las reformas ponen de manifiesto que el criterio de distribución utilizado en la determinación de los importes de pensión no es justo desde el punto de vista de la justicia distributiva, en el sentido de que contemple las diferencias personales socialmente reconocidas.

Por un lado, la contributividad [sic], bajo el enfoque del merecimiento, explican MUÑOZ DE BUSTILLO et al. (2011), no es un planteamiento justo en la medida en que la contribución efectiva que diferentes individuos han realizado no se corresponde necesariamente con su contribución potencial, en caso de verse afectados por circunstancias económicas fuera de su control. Su aplicación no permite afrontar las necesidades de una sociedad en la que el núcleo estable de trabajadores permanentes no ha dejado de reducirse, en tanto que aumenta la proporción de personal temporal, precario y a tiempo parcial. ¿Es justo que el sistema más importante de protección imponga como condición principal el esfuerzo contributivo, si disminuye la posibilidad de decidir cuándo y cuánto se trabaja? Además, es una rémora al objetivo de hacer compatible la vida la laboral y familiar. El aumento de la contributividad es un paso en sentido opuesto al objetivo de garantizar la seguridad económica y la mejora del bienestar de los ciudadanos.

Por otro lado, la consideración de la esperanza de vida introduce una grave discriminación por edad, que se agrava en las sucesivas generaciones, en términos similares a la discriminación de género. La garantía de equilibrio del esfuerzo entre las distintas generaciones, como exigencia implícita de compromiso intergeneracional del modelo de reparto, no se consigue haciendo que cada generación perciba lo mismo que la anterior, o que se reparta lo que se recauda (cotización definida), sino a través del acuerdo intergeneracional de cómo repartir el incremento del gasto derivado del envejecimiento entre los jubilados, quienes trabajan y quienes generan riqueza.

Cabe concluir que se trata de unas reformas en las que se vislumbra que el objetivo no es la justicia sino, es su lugar, que no aumenten las exigencias de financiación del sistema, por cuanto que ello requeriría utilizar otras fuentes de financiación distintas a las cotizaciones. La intención prioritaria ha sido reducir de manera inmediata el gasto, aplicando de manera acelerada la reducción de la tasa de sustitución, anticipando de 2027 a 2019 la puesta en práctica del FS y sustituyendo el mecanismo de revalorización automática por un

inesperado IR, haciendo recaer el coste de las reformas exclusivamente sobre los pensionistas actuales y futuros.

Se trata de medidasseudodemocráticas adoptadas con premura, que indican la urgencia por satisfacer pretensiones bien diferentes al interés social y que, según ZUBIRI (2012, pág. 89) –entre otros–, no garantizan la suficiencia financiera. La reforma no está pensada para hacer sostenible el sistema a medio y largo plazo, sino en pro de quienes están obteniendo o pueden obtener ventajas en sus resultados: básicamente, el mercado financiero y sus aledaños.

Es denunciabile la ausencia de estudios institucionales serios sobre el impacto distributivo de la reforma sobre los futuros pensionistas, que detallen las consecuencias sobre quienes acumulan menos derechos contributivos y las discriminaciones de género y edad que se producen. Las estimaciones paralelas realizadas anuncian la reducción en los próximos años del valor real la cuantía de las pensiones. Las reformas propuestas ignoran o dejan en un segundo plano los efectos sobre la equidad o la justicia que debe incorporar cualquier reforma del sistema de Seguridad Social. El hecho de que la reforma propuesta no contemple explícitamente un criterio de equidad o justicia, no implica que no tenga efectos redistributivos que no son neutrales y que, a la postre, son claramente regresivos.

A partir de estas reflexiones, apostamos por un criterio de justicia y equidad en el que prime el derecho vitalicio a la seguridad económica de las personas mayores, independiente de las diferencias en la esperanza de vida, que contemple otras contribuciones no monetarias en la valoración del esfuerzo contributivo y el derecho a la garantía de una vida digna.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA EN LA PARTE II

BANCO MUNDIAL: Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Oxford University Press, Oxford, 1994.

BARR, N. Y DIAMOND, P.: *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones*. El Hombre del Tres. Madrid, 2012.

CCOO.: Valoración del Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad (FS) e Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). Propuestas alternativas.

Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2013. Disponible en:

<http://www.pensionsimentides.cat/wp-content/uploads/2013/10/Informe-CCOO-20130924-Anteproy.Ley-FS-IRP.pdf>

C.E.S.: Sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Dictamen del Consejo Económico y Social, aprobado en el pleno de 26/9/2013. Disponible en:

<http://www.ces.es/documents/10180/631510/Dic072013.pdf>

C.I.S.: *Barómetro de marzo*. Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.864. 2011. Disponible en:

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860_2879/2864/Es2864.pdf

C.I.S.: *Opinión pública y Política fiscal (XXX)*. Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.994. 2013. Disponible en:

http://www.cis.es/cis/openm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14030&cuestionario=16829&muestra=22387

- COMITÉ DE EXPERTOS: Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del sistema público de pensiones. Junio, 2013. Disponible en:
http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, Madrid.
- HOYO LAO, A.: El Factor de Sostenibilidad en el 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*, VI, 2014.
- MESS: Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de ley reguladora del factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Seguridad Social. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013. Disponible en:
<http://www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/Memoria.pdf>
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R., DE PEDRAZA GARCÍA, P., ANTÓN PÉREZ, J. I. Y RIVAS HERRERO, L. A.: Vida laboral y pensiones de jubilación en España: simulación de los efectos de una reforma paramétrica. *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 64/1, 2011.
- NATALI, D.: La reforma de las pensiones en la Unión Europea: cambios en las políticas nacionales y coordinación de la Unión Europea, en Frades, J. (Coord.: *El sistema de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*. Fundación Francisco Largo Caballero y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2011.
- RUESGA BENITO, S.M.: En recuerdo de los trabajos del Comité de Expertos para la elaboración del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas. La visión de un Experto perplejo. *Relaciones Laborales*, nº 5, 2014.
- ZUBIRI ORIA, I.: Reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones: una valoración crítica. *Economía Española y Protección Social*, IV, 2012.
- ZUBIRI ORIA, I.: El sistema de pensiones en la encrucijada: reformulación o liquidación. *Documentación Social*, nº 170, 2013.

6. BIBLIOGRAFÍA COMPLETA

- ALONSO SAN ALBERTO, D. Y PAZOS MORÁN, M.: Equidad y eficiencia en el sistema español de pensiones: una revisión crítica. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 4/10, 2010
- BANCO DE ESPAÑA: *La reforma del sistema de pensiones en España*. Dirección General del Servicios de Estudios, 2010.
- BANCO MUNDIAL: *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Oxford University Press, Oxford, 1994.
- BARR, N. Y DIAMOND, P.: *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones*. El Hombre del Tres. Madrid, 2012.

- BOADO PENAS, M.C. Y LANOT, G.: Impacto redistributivo y solvencia ante reformas en el sistema de pensiones español. Una aproximación a partir de la muestra continúa de vidas laboral. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, FIPROS, 2012.
- BRAVO FERNÁNDEZ, C.: Criterios y alternativas para abordar una nueva reforma del sistema público de pensiones en el marco del Diálogo Social. *Informes de la Fundación 1º de Mayo*, Madrid, 2010.
- BRAVO FERNÁNDEZ, C. Y MARÍN-SERRANO, E.: Las reformas de pensiones en Europa: alternativas negociadas vs. el modelo del Libro Blanco. *Lan Harremanak* 26, 2012, pp: 75-94.
- BUDIA ALDANA, P.J.: La escala de porcentajes de la Ley 27/2011: un enfoque actuarial para un nuevo modelo sostenible. *Economía Española y Protección Social* nº 6, 2014.
- CCOO.: Valoración del Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad (FS) e Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). Propuestas alternativas. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2013. Disponible en: <http://www.pensionsimentides.cat/wp-content/uploads/2013/10/Informe-CCOO-20130924-Anteproy.Ley-FS-IRP.pdf>
- C.E.S.: Sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Dictamen del Consejo Económico y Social, aprobado en el pleno de 26/9/2013. Disponible en: <http://www.ces.es/documents/10180/631510/Dic072013.pdf>
- C.I.S.: *Barómetro de marzo*. Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.864. 2011. Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860_2879/2864/Es2864.pdf
- C.I.S.: *Opinión pública y Política fiscal (XXX)*. Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.994. 2013. Disponible en: http://www.cis.es/cis/openem/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14030&cuestionario=16829&muestra=22387
- COMITÉ DE EXPERTOS: Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del sistema público de pensiones. Junio, 2013. Disponible en: http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf
- CONDE-RUIZ, J. I. Y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, C. I.: Reforma de pensiones 2011 en España, *Hacienda Pública Española*, 204, 2013.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, Madrid.
- DE LA FUENTE MORENO, A. Y DOMENECH VILARIÑO, R.: El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación. *Colección de Estudios Económicos* 03, FEDEA, 2011.
- DEVESA CARPIO, J.E, DEVESA CARPIO, M., DOMÍNGUEZ FABIÁN, I., ENCINAS GOENECHEA, B., MENEU GAYA, R, Y NAGORE GARCÍA, A.: Sobre las inequidades del Sistema contributivo de jubilación en España: ¿se han impuesto los ideólogos a los actuarios? *Economía Española y Protección Social*, IV, 2012.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M.: La reforma de las pensiones en España: una aproximación económica. *Documento de Trabajo* 02/2012. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá de Henares.
- DURÁN HERAS, A. Y QUÍLEZ FELEZ, M.T.: Sistemas de pensiones en Europa. FUNCAS, *Cuadernos de información Económica*, 251, 2010.
- FEDEA: La reforma de las pensiones, 2010. Disponible en:
<http://www.crisis09.es/pensiones/pensiones.pdf>.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A.: Demografía y reformas del sistema de pensiones. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. Extraordinario, 2010.
- GARCÍA RUBIO, D., GORDO MORA, E. Y MANRIQUE SIMÓN, M.: Reforma de los sistemas de pensiones en algunos países de la UEM. *Boletín Económico del Banco de España* Julio-Agosto, 2011.
- GONZÁLEZ CALVET, J.: Notas sobre el sistema de pensiones, en *Por un sistema de pensiones público sostenible*. Colección Informes nº 6. Fundación Rafael Campalons, Barcelona, 2010.
- HOLZMANN, R.: Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: factores, tendencias y desafíos mundiales. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 66/2, 2013.
- HOYO LAO, A.: El Factor de Sostenibilidad en el 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*, VI, 2014.
- JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A.: ¿Es urgente reformar las pensiones? *El País* 11-Julio-2013.
- JIMÉNEZ MARTÍN, S., NICODEMO, C. Y RAYA, J. M.: El diferente impacto del género en el sistema de pensiones español. Ministerio de Trabajo e Inmigración, FIPROS 2009/13, 2009. Disponible en:
<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/143935.pdf>
- MARTIN, J. P. Y WHITEHOUSE, E.: Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* nº 66, 2008.
- MENEU GAYA, R. Y ENCINAS GOENCHEA, B.: Valoración de la reforma del sistema de pensiones español de 2011 desde la óptica de la viabilidad financiero-actuarial. Un análisis a través de la MCVL. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, FIPROS. Madrid, 2012.
- MESS: Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de ley reguladora del factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Seguridad Social. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013. Disponible en:
<http://www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/Memoria.pdf>
- MTI: Memoria Económica del Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011. Disponible en:
http://www.uco.es/ugt/v2/images/stories/Ficheros/110219_MEMORIA_ECONOMICA_A_LEY_SEG_SOCIAL.pdf.

- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (DIR.): La cuantía de las pensiones a medio plazo, sus efectos sobre el sistema de pensiones y el estudio de alternativas. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, FIPROS, 2007. Disponible en:
<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/106349.pdf>
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R., DE PEDRAZA GARCÍA, P., ANTÓN PEREZ, J. I. Y RIVAS HERRERO, L. A.: Vida laboral y pensiones de jubilación en España: simulación de los efectos de una reforma paramétrica. *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 64/1, 2011.
- NATALI, D.: La reforma de las pensiones en la Unión Europea: cambios en las políticas nacionales y coordinación de la Unión Europea, en Frades, J. (Coord.: *El sistema de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*. Fundación Francisco Largo Caballero y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2011.
- OCHANDO CLARAMUNT, C.: La reforma del sistema público de pensiones del Gobierno del Partido Popular, en SÁNCHEZ ANDRÉS, A. Y TOMÁS CARPI, J. A. (Dir.: *Crisis y política económica en España. Un análisis de la política económica actual*. Thomson Reuters Aranzadi. Pamplona, 2014 a.
- OCHANDO CLARAMUNT, C.: La reforma del sistema público de pensiones del gobierno del Partido Popular en España: sus efectos sobre el bienestar. *Comunicación 2014 International Conference The Decline of the Middle Classes Around the World?* Organizada por APPAM, UNED y School of Public Policy, Segovia 28 y 30 de Setiembre 2014 b.
- QUÍLEZ FÉLEZ, M.T.: El sistema de pensiones tras la reforma: proyecciones de gasto, efectos y sostenibilidad. *Seminario "La reforma del Sistema de Pensiones en España"*. Santander, 2011.
- RUBIO LARA, M. J.: La reforma de las pensiones de jubilación en perspectiva comparada. ¿Del Estado de bienestar al Estado regulador? en DEL PINO MATUTE, E. Y RUBIO LARA, M.J. (Eds.): *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Tecnos, Madrid, 2013.
- RUESGA BENITO, S.M.: En recuerdo de los trabajos del Comité de Expertos para la elaboración del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas. La visión de un Experto perplejo. *Relaciones Laborales*, nº 5, 2014.
- SALVADOR CIFRE, C.: La protección de la mujer en la vejez en el sistema de pensiones español. *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 66/1, 2013.
- VARELA DONOSO, J.: Los mecanismos de ajuste automático en la sostenibilidad del sistema de pensiones tras la reforma. ¿Cómo implementar en la práctica el factor de sostenibilidad? Indicadores de sostenibilidad, experiencia de otros países. *Seminario: La reforma del Sistema de Pensiones en España*, Santander, 2011. Disponible en:
http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/indice/contenidos/Seminario-La-reforma-del-sistema-de-pensiones-en-Espana-Santander-2011.pdf
- ZUBIRI ORIA, I.: Reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones: una valoración crítica. *Economía Española y Protección Social*, IV, 2012.
- ZUBIRI ORIA, I.: El sistema de pensiones en la encrucijada: reformulación o liquidación. *Documentación Social*, nº 170, 2013.