



Instructions for authors, subscriptions and further details:

<http://rasp.hipatiapress.com>

**Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de  
Sostenibilidad del Sistema Público [Español] de Pensiones**

Salvador Seguí-Cosme<sup>1</sup>

(1) Universitat Jaume I. Spain

Date of publication: July 30th, 2013

---

**To cite this review:** Seguí-Cosme, S. (2013). Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público [Español] de Pensiones [Review of the report]. *Research on Ageing and Social Policy*, 1(1), 102-106. doi: 10.4471/rasp.2013.06

**To link this review:** <http://dx.doi.org/10.4471/rasp.2013.06>

---

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

The terms and conditions of use are related to the Open Journal System and to Creative Commons Non-Commercial and Non-Derivative License.

## Reviews (II)

Pérez-Díaz, V. (presid.) (2013). *Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público [Español] de Pensiones*. En <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/Informe-factor-de-sostenibilidad-addenda.pdf>. [consulta 20-06-2013].

Si bien la sostenibilidad de los sistemas públicos de reparto hace ya tiempo que está en entredicho en relación con los denominados “riesgos demográficos” (aumento de la esperanza de vida y llegada a la jubilación de las cohortes del *baby boom*), la actual crisis ha hecho aflorar, particularmente en la Unión Europea (UE), una aguda conciencia de los riesgos económicos añadidos,<sup>1</sup> especialmente apremiantes en el caso español, visto su reciente cuadro macroeconómico comparado.

La Ley española 27/2011 introdujo una serie de reformas paramétricas,<sup>2</sup> e introdujo también, en su artículo 8, el mandato de diseñar y aplicar, a partir de 2027, un factor de sostenibilidad en torno a la esperanza de vida. “[E]n línea con lo previsto” en aquel mandato, el Consejo de Ministros del 13 de abril de 2013 acordó constituir “un comité de expertos a fin de emitir un informe sobre el factor de sostenibilidad”.<sup>3</sup> El comité publicó el informe solicitado el 7 de junio de 2013.

El *Informe* propone adoptar, lo antes posible dentro del período 2014-2019, un doble factor de sostenibilidad: el Factor de Equidad Intergeneracional (FEI), solo para las nuevas pensiones y relacionado (este sí) con el proyectado aumento de la esperanza de vida, y el Factor de Revalorización Anual (FRA), aplicable a *todas* las pensiones y destinado a “asegurar los potenciales riesgos demográficos no asociados a la longevidad, es decir, los asociados a la tasa de dependencia (o, visto de otro modo, la ratio entre pensionistas y cotizantes), y los riesgos económicos de carácter estructural” (p. 13). La propuesta incorpora cautelas “técnicas”, moduladoras de los potenciales impactos negativos en el montante de las futuras pensiones, y se sujeta expresamente a cautelas democráti-

cas: en principio, nada impide, en efecto, “que la sociedad española decida insuflar al sistema de pensiones recursos económicos de unas u otras fuentes” (p. 3).

Pese a las cautelas, el *Informe* se ha visto sometido a severas críticas, tanto internas (algún voto particular) como externas (sindicatos y oposición), con un motivo común: la urgencia con la que anima a adoptar el factor de sostenibilidad propuesto es injustificadamente alarmista. Tales críticas, sin embargo, son a mi juicio desatinadas: la “prudencia técnica” del *Informe* se sustenta en una probable minusvaloración de los riesgos económico-estructurales,<sup>4</sup> mientras que la “prudencia democrática” se sustenta en una clara minusvaloración del margen de maniobra del legislativo y ejecutivo españoles. Desarrollo este argumento en los cuatro puntos siguientes.

1. En realidad, el sistema español de reparto se encuentra ya en el umbral de la insostenibilidad. Una mirada superficial a las partidas de ingresos y gastos de los *Presupuestos de la Seguridad Social* para 2013<sup>5</sup> revela que, por primera vez desde el inicio de la crisis, los ingresos por cotizaciones (105.863 millones de euros (M€)) serán inferiores al gasto en pensiones contributivas (106.350 M€). Es cierto que, de confirmarse las previsiones, los ingresos serán muy ligeramente inferiores a los gastos, pero si descontamos las cotizaciones vinculadas a las percepciones por desempleo (8.137M€) y computamos exclusivamente las procedentes de empresas y trabajadores, es decir, de los ocupados, el balance es bastante peor y no es novedoso que sea deficitario.<sup>6</sup>

2. Las previsiones a medio plazo en cuanto a los ingresos por cotizaciones no pueden ser muy halagüeñas, incluso teniendo en cuenta crecimientos moderados del PIB y decrecimientos moderados de la tasa de desempleo, en línea con las previsiones del Fondo Monetario Internacional hasta 2017, no muy alejadas de las del propio gobierno español. A medio plazo, no son esperables crecimientos significativos ni de la fuerza de trabajo<sup>7</sup> ni de los salarios reales.

3. El Fondo de Reserva (FdR) del sistema español de pensiones es un colchón mucho menor de lo que con frecuencia se aduce. Alcanzó un máximo de 66.815 M€ en 2011, pero en 2012 hubo que disponer de él por primera vez desde que comenzase la actual crisis: nada menos que de 7.003 M€, es decir, de más de un 10% en un solo año. Es cierto que a 31 de marzo de 2013 se había recuperado, vía rendimientos, en torno al 50% de lo dispuesto a lo largo de 2012,<sup>8</sup> pero se ve fácilmente que el montante de la reposición vía rendimientos declinaría rápidamente con unos pocos

años como 2012. Teniendo en cuenta, además, que los rendimientos del FdR provienen básicamente de la inversión en deuda pública española, es comprensible que sean sustituidos, si la situación lo requiere, por transferencias directas, como de hecho ocurre en 2013. Ahora bien, ¿durante cuántos ejercicios más puede el legislador transferir en torno a un 1% del PIB a la Seguridad Social? Asumiría enormes costes de oportunidad, en la medida en que la UE se lo permitiera, dados los objetivos de déficit ya pospuestos hasta 2016.

4. La Comisión Europea, aun admitiendo que carece de competencias directas en materia de pensiones, afirma claramente en el *Libro Blanco* sobre pensiones que

procederá a un estrecho seguimiento y al fomento de las reformas de las pensiones y los mercados de trabajo, en consonancia con los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento y las recomendaciones específicas por países, con el objetivo de dar lugar a una jubilación más tardía, [...] mediante la vinculación de la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida [entre otras medidas] (Comisión Europea, 2012, p. 12).

Pero, por si quedase alguna duda para España, el Consejo le recomienda formalmente, a finales de mayo de 2013,

culminar al final de 2013 a más tardar la regulación del factor de sostenibilidad, a fin de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, estableciendo, entre otras cosas, que la edad de jubilación vaya aumentando en función del aumento de la esperanza de vida.<sup>9</sup>

En definitiva: el *Informe*, al ampararse más en los riesgos demográficos que en los económicos, desemboca en una propuesta que, al contrario de lo que señalan sus principales críticos, es probablemente más prudente que alarmista.

Es justo reconocer que el *Informe* no oculta que, con la aplicación del factor de sostenibilidad propuesto, la futura pensión media representará un porcentaje menor del salario, si bien propone alternativas combinables para paliar este resultado: reformas paramétricas, el recurso al ahorro privado y reformas económico-estructurales que incentiven la rápida creación de empleo (p. 30). ¿Cuán verosímiles, empero, son estas alternativas en el caso español? Las reformas paramétricas añadidas podrían

suponer un elevado coste electoral. El recurso al ahorro privado no es muy previsible para los más perjudicados por el factor de sostenibilidad, en una economía con unas tasas comparadas de paro y de temporalidad astronómicas. Y, como hemos visto más arriba, la *rápida* creación de un volumen considerable de empleo neto en España no parece un escenario muy realista.

La UE es mucho menos contemporizadora con respecto a las tasas de sustitución de los salarios por las pensiones: “[p]ension reforms aimed at improving the sustainable base for adequate pension will in several Member States result in lower future replacement rates for a given retirement age” (Comisión Europea y Comité de Protección Social, 2012, p. 16). Y España parece un claro candidato a este resultado.

## Notas

<sup>1</sup> Véase, p. ej., Comisión Europea (2012, p. 3): “[E]stas perspectivas [demográficas] se ven agravadas por la actual crisis financiera y económica. El lento crecimiento económico, los déficits presupuestarios y la carga de la deuda, la inestabilidad financiera y el bajo nivel de empleo han hecho que, en todos los sistemas de pensiones, resulte más complicado cumplir las promesas en materia de pensiones. Los planes de pensiones basados en un sistema de reparto se ven afectados por la caída del empleo y el consiguiente descenso de las cotizaciones”.

<sup>2</sup> El *Libro Blanco* (Comisión Europea, 2012, p. 32) incluye un buen resumen de las medidas paramétricas adoptadas en la Ley española 27/2011. La más conocida es el progresivo aumento, a partir de 2013, de la edad legal de jubilación, hasta alcanzar los 67 años en 2027.

<sup>3</sup> Consejo de Ministros (13 de abril de 2013): “ACUERDO por el que se constituye un Comité de Expertos a fin de emitir un Informe sobre el desarrollo del Factor de Sostenibilidad establecido en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo, y garantizar su sostenibilidad en el futuro”.

[http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\\_2013/refc20130412#Sostenibilidad](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130412#Sostenibilidad) [Consulta: 20-06-2013].

<sup>4</sup> En la presentación del *Informe* se afirma, en relación con los retos demográficos: “Esto era así antes de la crisis económica y lo seguirá siendo después. El 27% de paro y los menores niveles de PIB agravan los problemas de sostenibilidad, pero en modo alguno los crean” (p. 2). Posteriormente, sí que se mencionan los riesgos económico-estructurales por el lado de los ingresos (p. 5), si bien parece asumirse que la economía española, más temprano que tarde, recuperará un comportamiento cíclico en lo atinente a las principales variables determinantes de los ingresos (nivel de ocupación y salarios): “A efectos ilustrativos, recordemos que el crecimiento medio del PIB real entre 1985 y 2012, con dos fases expansivas y dos fases recesivas, fue del 2,5%, y que dicho promedio fue del 2,3% entre 1980 y 2012 (es decir, añadiendo buena parte de una fase recesiva más” (p. 20).

<sup>5</sup> Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (2012): *Presupuestos de la Seguridad Social 2013. Informe económico-financiero*, Madrid, diciembre.

<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/175226.pdf> [Consulta: 20-06-2013].

<sup>6</sup> Véase Conde-Ruiz, J.I. y Jiménez-Martín, S. (2012): “Recientemente Conde-Ruiz y González (...) destacaban la aparición de un déficit en el sistema de pensiones de 0.24% en 2011. La noticia no es sorprendente dado que ya en 2010 el balance entre cotizaciones y pensiones (sin incluir los rendimientos del fondo de reserva) había sido negativo. De hecho la relación entre cotizantes al sistema (excluyendo los cotizantes desempleados) y el número de pensionistas se ha ido reduciendo desde el máximo alcanzado en el año 2007 con 2,5. En diciembre de 2011 este cociente se situó en 2,1” (p. 2).

<sup>7</sup> El FMI prevé que España recupere en 2017 el PIB real de 2007, con una tasa de paro del 20%, pero con crecimientos muy moderados, hasta entonces, de la fuerza de trabajo: 0% en 2013; 0.3% en 2014; 0.3% en 2015; 0.4% en 2016; y 0.4% en 2017. Véase International Monetary Fund (2012): *SPAIN 2012 article IV consultation*, Washington, D.C., julio.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12202.pdf> [Consulta: 20-06-2013].

<sup>8</sup> Consejo de Ministros (13 de abril de 2013): “INFORME sobre las disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social efectuadas en el primer trimestre del año 2013”.

[http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\\_2013/refc20130412#Reserva](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130412#Reserva). [Consulta: 20-06-2013].

<sup>9</sup> Consejo Europeo (29 de mayo de 2013): “RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016”, SWD(2013) 359 final, Bruselas. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013\\_spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_spain_es.pdf) [Consulta: 21-06-2013].

## Referencias

Conde-Ruiz, J.I. y Jiménez-Martín, S. (2012). Lecciones del pasado: una (in)sostenibilidad anunciada. *Apuntes Fedea – Bienestar*, 10. En [http://www.fedea.net/apuntes/apuntes/bienestar/apunte\\_bienestar10\\_leccion\\_pasado.pdf](http://www.fedea.net/apuntes/apuntes/bienestar/apunte_bienestar10_leccion_pasado.pdf). [Consulta: 20-06-2013]

Comisión Europea (2012). *LIBRO BLANCO. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM(2012) 55 final, Bruselas.

En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0055:FIN:ES:PDF>. [Consulta: 20-06-2013]

Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) y Comité de Protección Social (2012). *Pension adequacy in the European Union 2010-2050*, Bruselas, 12 de octubre. En <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=7105&type=2&furtherPubs=yes>. [Consulta: 20-06-2013]

Salvador Seguí-Cosme, Universitat Jaume I  
segui@uji.es