

LOS TIEMPOS CAMBIAN, LA SEGURIDAD SOCIAL TAMBIÉN: EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

DANIEL HERNÁNDEZ GÓNZALEZ

Actuario

*Representante del Instituto de Actuarios Españoles
en el Comité de seguridad social de la
International Actuarial Association*

«De manera que la justicia pura escapa a las decisiones humanas, gobernadas por normas preestablecidas pero dirigidas también por factores inherentes a la sensibilidad de cada uno».

Bomarzo. Manuel Mujica Lainez.

1. EL PUNTO DE PARTIDA

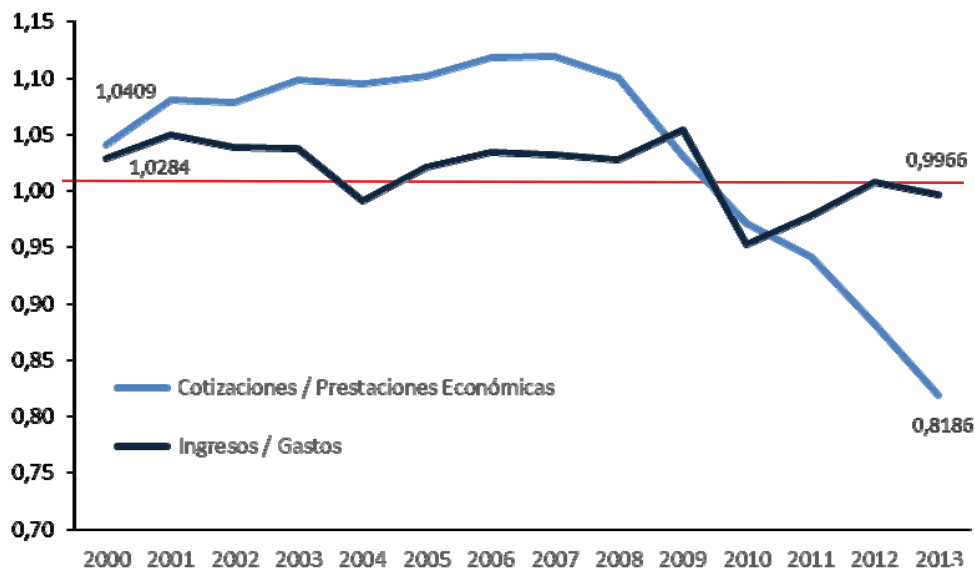
La denominada *crisis de la Seguridad Social*, una de las múltiples caras del desequilibrio de las sociedades de nuestro tiempo, viene generalmente a ser percibida desde distintos enfoques; uno de ellos se refiere a la sostenibilidad y la capacidad de un sistema para hacer frente a sus compromisos, presentes y futuros, mientras que otro se ampara bajo la concreción de los principios que dan forma y contenido a la protección de los individuos. Sin embargo, ambos planteamientos son una única e inseparable realidad, pues se relacionan de tal forma que pierden sentido en un devenir independiente.

Aun cuando –conscientemente– se insiste en su equiparación, el concepto de *sostenibilidad* presenta diferencias con el de *liquidez*, más limitado y circunscrito al corto plazo, siendo la garantía de aquél uno de los propósitos del factor de sostenibilidad de la Seguridad Social española, según recoge el artículo octavo de la Ley 27/2011, de 1 de agosto. Ahora bien, esa sostenibilidad no es difícil de alcanzar, pues para ello bastaría con multiplicar las prestaciones por una fracción arbitraria determinada. La cuestión es ciertamente más compleja pues exige que la Seguridad Social cumpla con unos mínimos de cobertura que sean la firme expresión de sus objetivos como modelo de protección.

Contribuye a esta problemática el que los cotizantes de hoy son los pensionistas del mañana y, en términos esperados, cada unidad monetaria que se ingresa en el presente por cotizaciones genera un déficit al ser puesta en equivalencia con las prestaciones que se originan en el entorno del trabajador a quien se vincula esa cuantía. Así, más empleo y más cotizaciones pueden generar más ingresos y más liquidez –el uso por nuestra parte del carácter hipotético no es aquí arbitrario–, pero en este caso también más posibles pensionistas y más gasto esperado en prestaciones; en realidad, lo que sucede es que se cambia solvencia por liquidez y se consolida el sistema de los pensionistas del pasado y del presente a costa de comprometer el de los beneficiarios del futuro, todo ello dentro de un sistema fragmentado en el que a las generaciones actuales y venideras se les exige financiar a unas cohortes anteriores que poseen unos índices de generosidad sensiblemente superiores.

Por si fuera poco, los recursos no son ilimitados y la competencia entre colectivos y generaciones por los medios existentes es ya una realidad, agravada por la arbitrariedad en la definición de la solidaridad y la equidad, la sobre-valoración de un consenso saturado de irrelevancia, el querer gastar más en vez de querer gastar mejor y la progresiva pero inexorable sustitución del hombre por la máquina.

Gráfico 1: Magnitudes de la Seguridad Social en España



Fuente: Elaboración propia con datos de la Seguridad Social. *Informe Económico-Financiero. Presupuestos 2015*. Prestaciones económicas sin imputación de inversiones y gastos generales.

El sometimiento al presente inmediato es una característica del hombre contemporáneo; los cambios generan resistencia e incompreensión, no en vano son vistos a priori como un atentado contra cualquier sensación de seguridad. Sin embargo, son necesarios. Si la Seguridad Social ha sido capaz de sortear, con mayor o menor acierto, algunas fuentes de incertidumbre, no significa que deba permanecer incólume ante las amenazas que hostigan sus cimientos.

2. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA

Es en el contexto de incertidumbre descrito donde ha de situarse el factor de sostenibilidad, cuyo objetivo principal es contribuir a la sostenibilidad de la Seguridad Social mediante la corrección de algún parámetro del sistema de pensiones a través de la aplicación, al menos, de una variable de ajuste. En España, el factor de sostenibilidad (entendido en sentido amplio) se ha diseñado mediante la combinación de dos herramientas complementarias como son el *Índice de Revalorización de Pensiones de la Seguridad Social* (IRP) y el denominado particularmente *Factor de Sostenibilidad*

(FS), incorporados al ordenamiento jurídico mediante la Ley 23/2013, de 23 de diciembre.

El factor de sostenibilidad en sentido amplio se ampara en una hipótesis que nosotros apoyamos pero que no siempre es compartida: el déficit de la Seguridad Social tiene naturaleza estructural y no coyuntural, con una génesis que va más allá de la aparición de riesgos económicos y/o demográficos. El diseño técnico del factor partió del informe de un Comité de expertos sobre el que se ha realizado, por parte del Gobierno de España, una propuesta final consolidada mediante la aprobación legislativa. La primera característica relevante de este proceso ha sido la celeridad en su tramitación, con un inexistente debate científico real, todavía más ensombrecido, si cabe, por un anodino y trivial debate parlamentario donde incluso algunas ponencias evadieron deliberadamente hablar del instrumento en cuestión, el factor de sostenibilidad, para centrarse en demandas particulares.

Por otra parte, el factor de sostenibilidad ha sido ampliamente criticado desde su concepción inicial, entendemos que legítimamente, aun cuando no estemos obligados a apoyar –y no lo hacemos– muchas de las carencias que se le han imputado. En primer lugar se ha tratado de deslegitimar a los miembros del Comité de expertos que sentaron las bases del modelo; a este respecto estoy en condiciones de garantizar la independencia del miembro propuesto por el Instituto de Actuarios Españoles, institución que sugirió, de forma simultánea, cuatro candidatos sin participar en la elección final del mismo ni en sus posibles ideas, aportaciones y/o conclusiones.

En segundo lugar, del factor de sostenibilidad se ha indicado que es un «Caballo de Troya» dentro del sistema público de pensiones en favor de los modelos de gestión privada. Bien pudiera ser pero, en nuestra opinión, la mayor colaboración con esta situación parte desde aquellas posiciones que dicen defender el sistema actual mientras obvian, cuando no alaban abiertamente, sus múltiples ineficiencias y debilidades. También distintas voces han clamado contra el factor de sostenibilidad al entender que transforma el vigente modelo de Seguridad Social, aunque no está claro si de este instrumento debiera esperarse que algo cambie para que, sin embargo, todo siga igual. Ha sido denostada la utilización de mecanismos de ajuste automático, cuando es una dinámica de indudable valor añadido en escenarios en los que se identifica la existencia de intensos riesgos políticos y, finalmente, se ha criticado una herramienta, el IRP, por no estar considerada expresamente por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y no utilizar en su configuración la esperanza de vida –tal y como establecía dicha ley– cuando, a renglón seguido, se ha atacado directamente la concepción del FS porque sí utilizaba esta variable.

Pero, junto a las legítimas críticas, más o menos acertadas desde nuestro punto de vista, lo verdaderamente llamativo ha sido la ausencia generalizada de propuestas alternativas concretas, posibles y reales, más allá de líneas difusas, esbozos, generalidades y tópicos ligados a inexactitudes conceptuales que nacen al abrigo de posiciones ideológicas.

2.1. El factor de sostenibilidad (FS)

La primera cuestión a tener en cuenta al hablar del denominado *Factor de sostenibilidad*, FS, es que no hay que dejarse llevar por la terminología, pues realmente no es un factor de sostenibilidad como tal, sino un factor de equidad entre generaciones que busca que estructuras de aportaciones equivalentes den lugar a estructuras de prestaciones equivalentes. Para ello recurre a un cociente de esperanzas de vida que se aplica a las pensiones iniciales de jubilación, con una edad de referencia fija de 67 años, una fecha de entrada en 2019 y una revisión quinquenal, herramienta similar a las empleadas en Portugal y Finlandia, aunque en este último caso la esperanza de vida se incorpora a través de rentas actuariales. El factor FS toma una expresión diferente de la que propuso inicialmente el Comité de expertos (*FEI*), si bien existe una relación teórica entre ambas opciones puesto que, en los años que coinciden con el extremo superior del intervalo quinquenal fijado para el FS (2023, 2028, 2033, etc.), este factor es igual al FEI con un año base fijado en 2012 y un intervalo de seis años de diferencia respecto al año de cálculo, es decir:

$$FS_{67, t_k} = FEI_{67, t_k - 6} , t_k = 2023 + 5 \cdot k , k = 0, 1, 2, \dots$$

Por ejemplo: $FS_{67, 2028}^{2012} = FEI_{67, 2022}^{2012}$

Desde nuestra perspectiva y bajo la metodología empleada, la utilización de la pensión inicial como parámetro endógeno sobre el que aplicar los ajustes es razonable, pues evita fuentes de incertidumbre propias de otras alternativas. También es aceptable que la variable de ajuste sea la *esperanza de vida*, cuya aplicación permite corregir el desequilibrio en prestaciones ante iguales aportaciones independientemente de la generación de pertenencia, algo que ni es injusto ni es discriminatorio. Es ya conocido el debate que surge de la aplicación de la esperanza de vida a un colectivo determinado; puesto que dentro de cada colectivo existen a su vez otros grupos más pequeños con diferente esperanza de vida según características como el *sexo*, la *discapacidad*, la *clase*

social, el *nivel de ingresos*, el *estilo de vida*, etc., se argumenta que tales colectivos deben utilizar su propia esperanza de vida para no verse perjudicados por la aplicación del FS.

Siendo cierto que existen grupos compuestos por individuos homogéneos respecto a una variable y, al mismo tiempo, heterogéneos respecto a la esperanza de vida, también lo es que dentro de cada uno de ellos puede encontrarse a su vez un nuevo colectivo que manifieste nuevas diferencias en dicha esperanza de vida, proceso recurrente que únicamente finaliza en el nivel individual. ¿Por qué reconocer entonces las diferencias para un colectivo mientras se omiten las que existen dentro de los grupos pertenecientes al mismo? ¿Dónde se fija el límite y cuáles son las garantías de objetividad y eficiencia de tal decisión? ¿Cómo eliminar la arbitrariedad y la intensificación del riesgo político?

Ahora bien, si lo que se busca realmente es la equidad entre generaciones, esta equidad debiera buscarse para todos los colectivos afectados por su inexistencia en un amplio período de tiempo; sin embargo, la opción española se ha centrado específicamente en la opción más sencilla, la aplicación únicamente a la pensión de jubilación, obviando otras prestaciones a largo plazo y dando lugar al argumento más sensible a la inconstitucionalidad (frente a otros que nosotros vemos más difusos pero que han sido citados con más insistencia haciendo referencia a los artículos 41 y 50 de la Constitución Española), bien entendido que en esta materia nos moveremos siempre en un espacio de marcada incertidumbre.

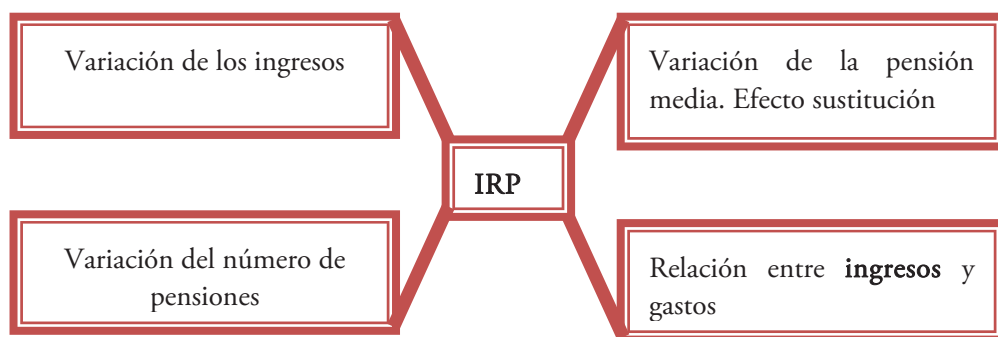
El FS es una herramienta sensible a la edad de entrada, pero bajo la perspectiva de la equidad debería tener en cuenta dicha edad como criterio objetivo frente al que legalmente se ha establecido, la edad fija, mientras que bajo el mismo principio también nos inclinamos por la aplicación a todas las prestaciones de carácter o sensibilidad vitalicios a pesar de su mayor dificultad operativa.

Por último, frente a las apreciaciones que han indicado que el factor de sostenibilidad estaría cargando ajustes simultáneos sobre una generación al coincidir con la aplicación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y por ello debería retrasarse su aplicación hasta 2027, este argumento es susceptible de crítica puesto que el ajuste de esta norma se realiza desde 2013 y ya afecta a partir de ese momento, sin que la carga por generación sea un argumento de peso de cara a la implantación del FS en 2014, 2019 ó 2027 pues siempre habrá una primera generación que soportará el efecto conjunto.

2.2. El Índice de revalorización de pensiones (IRP)

El IRP nace con el objetivo principal de garantizar el equilibrio de la Seguridad Social a lo largo del ciclo económico. Se ha dicho sobre él que no cuenta con el sustento de la Ley 27/2011, pero este argumento pierde vigor al tener en cuenta el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo 2011*. Junto a la vocación de equilibrio en un plazo determinado, destaca en este instrumento la utilización de los ingresos y gastos de la Seguridad Social como variables de referencia, así como su aplicación a todo el colectivo de beneficiarios sujeto a la revalorización de las pensiones, haciendo partícipes del esfuerzo a quienes no se han visto afectados por otras medidas de ajuste.

Prescindiendo aquí de las expresiones matemáticas y de la crítica técnica a las mismas, y teniendo en cuenta que el IRP utiliza información de once años como base de trabajo y recurre a valores medios en su determinación, su estructura se adapta al siguiente esquema:



Si durante el período considerado suben los ingresos medios, puesto que se suponen más recursos el IRP se mostrará favorable a una variación positiva en la revalorización de las pensiones, mientras que si suben la pensión media y/o el número medio de pensiones, reflejo de mayores obligaciones esperadas, lo que se produce es una incidencia negativa en dicha revalorización; finalmente, la relación entre ingresos medios y gastos medios favorecerá el incremento de la revalorización cuanto mayores sean los primeros sobre los segundos. Por otra parte, en la definición se establece que el IRP ha de tener un valor entre el 0,25% y la variación del Índice de Precios al Consumo + 0,5%, inteligente estructura que diluye las críticas sobre el límite mínimo, superior a la revalorización efectuada en otros ejercicios en los que se ha aplicado un factor de sostenibilidad implícito, y a la vez favorece la constitucionalidad de la

herramienta al plantear un límite máximo que también es superior al que se podía alcanzar con el modelo anterior.

El IRP no busca un equilibrio anual entre ingresos y gastos, sino entre los promedios del período de base. Desde el punto de vista técnico, determinados argumentos e instrumentos utilizados en su concepción no han sido suficientemente explicados ni justificados (por ejemplo, la determinación de la velocidad de corrección, su intervalo y su aplicación a uno de los parámetros del modelo, la elección de la duración del ciclo, la circularidad, el desajuste conceptual para variaciones negativas en el índice de precios superiores en valor absoluto al límite mínimo del intervalo, el sustento técnico de los límites establecidos o la ausencia de comprobación de la correlación entre componentes), pero sobre todo es absolutamente discutible la utilización de valores futuros en su cálculo, especialmente dadas las diferencias conocidas entre las estimaciones presupuestarias de la Seguridad Social y la realidad. Es esta una decisión que claramente no compartimos.

El IRP es el verdadero factor de sostenibilidad del sistema, puesto que los posibles efectos económicos del FS se diluyen al ser recogidos en los valores promedio que utiliza el índice de revalorización. Esto es, la aplicación de FS conlleva en principio una menor pensión inicial respecto a su no aplicación y, a su vez, un menor gasto por pensiones en un ejercicio. Pero, puesto que este menor gasto es recogido en el valor del IRP de un número determinado de ejercicios, esto favorece, ante estabilidad en otras variables, un mayor valor del IRP, que a su vez supone una mayor revalorización dentro de los límites establecidos para la misma.

La transparencia del IRP y su ajuste automático han sido valores defendidos en su implantación. En efecto, en un sistema que más allá de los riesgos económicos y demográficos tiene en los riesgos políticos su máxima amenaza, argumentos como los citados resultan fundamentales. Ahora bien, la transparencia del IRP ha resultado ser una quimera, puesto que no se conoce cuál ha sido su valor en los dos ejercicios en los que ha sido aplicado, siendo necesario recurrir a la investigación independiente para poder tener alguna referencia básica en esta materia (el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social ha cifrado el IRP aplicable en 2015 en -1,28%; a finales de 2014, la denominada *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* ha ofrecido, sin rubor alguno, el dato del IRP para el año 2008). Como hemos indicado en no pocas ocasiones, es razonable pedir a los distintos Gobiernos una mayor implicación en la transparencia en materia de seguridad social y, en particular, en la publicación de los datos vinculados al factor de sostenibilidad en su conjunto.

3. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD: TROMPETA DEL APOCALIPSIS O BÁLSAMO DE FIERABRÁS

Con lo indicado hasta el momento, es momento de valorar si el factor de sostenibilidad (en sentido amplio) es héroe o villano, *Bálsamo de Fierabrás* o *Trompeta del Apocalipsis*.

Desde luego, es una iniciativa valiente que podía haberse ahorrado múltiples críticas y desdenes con sólo traspasar la responsabilidad hacia adelante en el tiempo; además, es digno de encomio que en líneas generales haya partido de iniciativas propias, sin que tenga que ser copia obligatoria de lo que se hace en otros países, pues parece que nada vale hoy en día si no es a imagen y semejanza de terceros. Obviamente cualquier medida que no sea la subida de las pensiones lleva aparejada por defecto un sinfín de críticas, pues se cree que mayores pensiones siempre suponen implícitamente un bienestar mayor para los beneficiarios, algo que no tenemos por cierto puesto que tal bienestar lo será si no tiene repercusión en los precios de los bienes demandados y las necesidades de cada beneficiario.

Uno de los argumentos que se ha repetido respecto del factor de sostenibilidad en sentido amplio es que garantiza la solvencia del sistema, afirmación que querríamos matizar. La sensibilidad hacia la sostenibilidad es clara en el diseño empleado –y se intensifica en conjunción con las medidas de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, por lo que cualquier mejora no será únicamente mérito del mismo–, pero no ha de olvidarse que la acción en favor de la sostenibilidad se centra únicamente en una sola de las partes de gasto, la revalorización, que incluso no es la más importante en términos económicos, pues otros posibles efectos sólo se recogen hasta los límites mínimos. Por lo tanto, es razonable pensar que el factor de sostenibilidad (FS+IRP) tal y como está concebido va a incidir positivamente en la solvencia del sistema de Seguridad Social español, pero no se puede decir que es garantía de la misma, especialmente cuando lo que hace es tratar de corregir efectos de la ineficiencia del sistema, pero no solventar ésta. Además, esta herramienta en sí no es “necesaria”, lo que son necesarios son sus efectos, que pudieran ser alcanzados por la aplicación de otras medidas. No es por tanto ni condición necesaria ni condición suficiente, y en nada ayudará a la sostenibilidad si los resultados positivos que genere sirven para plantear una falsa sensación de seguridad que dé pie a otras acciones generadoras de desigualdad, privilegios, incertidumbre e ineficiencia. La racionalidad de un sistema no depende de la aplicación o no de un factor de sostenibilidad, ni siquiera de su diseño, aunque una vez escogido como instrumento de acción, es una medida válida para la consecución del objetivo marcado.

Creemos que el sistema propuesto no modifica de forma trascendental los principios del modelo de protección anterior, con un fundamento filosófico que puede ser razonablemente aceptado a pesar de sus lagunas, pero con muchas más dudas y controversias sobre la aplicación práctica que finalmente se ha escogido. Y es que la propuesta de empleo de un factor de sostenibilidad exige, independientemente de su diseño, la absoluta transparencia en su concepción y aplicación, premisa claramente incumplida hasta el momento en nuestro país. Como hemos dicho en otro lugar: «un instrumento llamado a ser estandarte de la transparencia ha nacido bajo un manto incomprensible de opacidad hacia el ciudadano, algo que a todas luces debe ser corregido sin demora, como tampoco puede retardarse la elaboración y publicidad del balance actuarial de la Seguridad Social».

En nuestra subjetiva opinión también creemos que el factor de sostenibilidad en sentido amplio no nació para ser aplicado, sino como una herramienta de cara a terceros sobre la que ya habría tiempo de dar marcha atrás. Sin embargo, la realidad ha derivado hacia otros caminos, aunque seguimos pensando, lo hemos dicho en varias ocasiones para solaz de sus críticos, que el FS no se aplicará finalmente en la Seguridad Social española. En definitiva, el factor de sostenibilidad ni es *Trompeta del Apocalipsis* ni es *Bálsamo de Fierabrás*; y es que lo especialmente negativo de esta opción no es que se haya aplicado, sino que se *haya tenido* que aplicar, especialmente cuando la causa de tal acción no se ha generado durante el transcurso de un suspiro, sino que viene gestándose desde hace mucho tiempo.

Daniel Hernández González
Actuario

Representante del Instituto de Actuarios Españoles
en el Comité de seguridad social de la *International Actuarial Association*.
daniel.hernandez@actuarios.org