

Documento de Trabajo: N° 38/2023

Madrid, enero de 2023

Mecanismos automáticos de ajuste en los Sistemas de Pensiones

El ajuste por la inflación en 2022-2023

Foro de Expertos



Documento número 38 – Documentos BBVA Mi Jubilación

Mecanismos automáticos de ajuste en los Sistemas de Pensiones
I trimestre 2023

Foro de Expertos

Las opiniones y conclusiones aquí expresadas no pueden atribuirse a ninguna institución con la que estemos asociados y todos los posibles errores son nuestra responsabilidad.

Madrid, enero de 2023

Índice

- 1. Definición y objetivos de los Mecanismos de Ajuste Automático 4
- 2. Esperanza de vida y Mecanismos de Ajuste Automático..... 6
- 3. El mecanismo de ajuste automático contra la inflación en España y el marco internacional 9
- 4. Los viejos y los nuevos Mecanismos de Ajuste Automático de ajuste frente a la inflación y la longevidad en España: su impacto y el debate de la sostenibilidad 12
- 5. El uso de Mecanismos de Ajuste Automático en los sistemas de Cuentas Nacionales: el caso de Suecia 14
 - El sistema sueco de pensiones públicas..... 14
 - Los Planes de Pensiones de Empleo complementarios cuasi obligatorios 14
 - Los Fondos Públicos de Reserva (Fondos AP) 14
 - Cálculo de la pensión del sistema nacional (NDC) 15
 - Definición de los ingresos pensionables: 15
 - Indexación de las pensiones y el “Índice de Ingresos” (pensionables) 15
- 6. Conclusiones y recomendaciones 17

1. Definición y objetivos de los Mecanismos de Ajuste Automático

Buscando la sostenibilidad de sus sistemas públicos de pensiones, los países avanzados han respondido a los aumentos sistemáticos de la esperanza de vida y de las tasas de dependencia, tanto con reformas paramétricas graduales (cambios en la edad de jubilación, en los tipos de cotización o en los criterios de revalorización) como con reformas estructurales (cuentas nocionales o autoenrolment al sistema de pensiones de empleo). Estos ajustes se han dado en escenarios de bajo crecimiento de la productividad, cambios acelerados en los mercados de trabajo, cambios en los tipos de interés y cambios regulatorios.

Ha sido habitual en estos procesos de reforma pensionaria la introducción de los denominados Mecanismos de Ajuste Automático (MAA), que se definen como “reglas predefinidas que cambian los parámetros de cálculo de las pensiones y las propias prestaciones en función de las condiciones demográficas, económicas o financieras”¹. Su objetivo principal es proteger las pensiones de la incertidumbre en diferentes contextos: demográfico (aumento de la longevidad y la esperanza de vida, evolución de la tasa de dependencia de los mayores), económico (tendencias de la inflación actual y futura, crecimiento de los salarios, PIB real, productividad) y, en general, la situación financiera del sistema en el corto, mediano y largo plazo (equilibrio de gastos e ingresos).

“Automático” significa que los parámetros (edad de jubilación, tipos de cotización, coeficientes de reducción de beneficios por jubilación anticipada, período de cotización, etc.) o prestaciones (prestación inicial y su revalorización) se ajustan de acuerdo con una regla predefinida. Esta regla puede estar diseñada para ser aplicada sistemáticamente (por ejemplo, de acuerdo con la evolución anual o trimestral del IPC) o puede utilizarse como un mecanismo de corrección cuando el indicador de referencia cambia o traspasa un umbral crítico. Esta última aproximación suele estar asociada a diseños más sofisticados que buscan un equilibrio en términos de sostenibilidad y equidad del sistema de pensiones, y se utiliza con mayor frecuencia en diferentes países.

Si bien el objetivo principal de este tipo de mecanismos es la contención de costes (sostenibilidad), también tienen otras dimensiones en el contexto de la reestructuración del sistema de bienestar. En este sentido, los MAA pueden buscar introducir racionalidad económica y actuarial para fundamentar los cambios prescritos en los sistemas de pensiones (recalibración y/o racionalización) buscando la equidad intra e intergeneracional. Pueden ofrecer la posibilidad de limitar los riesgos políticos de las negociaciones entre los interlocutores sociales para aprobar reformas impopulares que impliquen recortes de prestaciones, reforzando la credibilidad del sistema, la confianza social y la renovación del apoyo de los ciudadanos al contrato intergeneracional implícito en los esquemas de reparto. También pueden ayudar a eludir “la culpa” por la propuesta de políticas impopulares a través de estrategias de compensación (por ejemplo, estableciendo fases para las reformas, diseñando períodos de incorporación gradual de los nuevos esquemas, o difiriendo, la entrada en vigor de los mismos). Intentan redistribuir costes y beneficios dentro y entre generaciones, cambiando la naturaleza de la promesa de pensión para los trabajadores más jóvenes (reparto de riesgos) y contribuyendo al cambio de paradigma en la atribución de rentas de jubilación.

¹ Literalmente, “Predefined rules that automatically change pension parameters or pension benefits based on the evolution of demographic, economic or financial indicators”. OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, Chapter 2, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.

Los Mecanismos de Ajuste Automático se presentan en una variedad de formas que se analizan ampliamente en el citado documento *Pensions at a Glance 2021*, Capítulo 2 (OCDE, 2021). Según esta fuente, alrededor de dos tercios de los países de la OCDE emplean al menos un tipo de mecanismo de ajuste automático para al menos uno de los componentes (cuasi)obligatorios de sus sistemas de pensiones. En algunos casos, por ejemplo, vinculan la evolución de la esperanza de vida con la edad de jubilación (p. ej., Dinamarca, Países Bajos, Portugal, Finlandia, Chipre, Reino Unido), o atienden a aumentos en la tasa de dependencia de las personas mayores (Alemania); a la disminución de la mano de obra (Japón), a la inflación (España, Bélgica, Francia), a la disminución de los salarios (Alemania) o a la solvencia general del sistema (Suecia, Países Bajos, Italia, Polonia, Noruega).

2. Esperanza de vida y Mecanismos de Ajuste Automático

Una tendencia reciente y en expansión en la mayoría de las reformas de las pensiones ha sido la de vincular automáticamente las pensiones a la evolución de la esperanza de vida de la población (de periodo) observada en la edad de jubilación. Este vínculo se ha establecido y reforzado de múltiples maneras: (i) vinculando las pensiones de entrada a factores de sostenibilidad o coeficientes de esperanza de vida (Finlandia, Portugal, España -como se define en la reforma de pensiones de 2013, ahora abandonada), a las tasas de dependencia de las personas de edad (Alemania, Japón), o mediante el cálculo de rentas vitalicias (Suecia, Italia, Polonia, Letonia, Noruega); (ii) vinculando las edades de jubilación normal y anticipada con los marcadores de esperanza de vida (Dinamarca, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Eslovaquia, Italia, Finlandia, Grecia); (iii) vinculando las condiciones de elegibilidad a la esperanza de vida, por ejemplo, indexando los requisitos de elegibilidad a la duración de la cotización (Francia, Italia); (iv) condicionando la indexación anual de las pensiones (Países Bajos, Luxemburgo); (v) condicionando las penalizaciones (primas) por jubilación anticipada (demorada) a la duración de la cotización (Portugal); (vi) introduciendo rentas vitalicias de riesgo compartido, aseguradas o no, con garantías parciales o sin garantías (Países Bajos, Estados Unidos); (vii) determinando la acumulación de derechos de pensión (Países Bajos) y (viii) introduciendo gradualmente planes nacionales de capitalización y Contribución Definida (FDC, o *Financial Defined Contribution Plans*) (Chile).

La forma en que los países han vinculado la edad de jubilación con la evolución de la esperanza de vida es, por lo tanto, muy diversa. Muchos han implementado esquemas fijos *ad-hoc* (dieciséis países de la OCDE han aprobado leyes que aumentarán la edad estándar de jubilación). Otros han preferido la indexación automática, a menudo con el objetivo implícito de un período esperado constante de jubilación (p. ej., los Países Bajos) o un equilibrio estable (proporción) entre el tiempo dedicado al trabajo (cotización) y el tiempo de jubilación (Reino Unido). Otros han establecido recientemente una edad objetivo para la jubilación (Suecia), para informar acerca de las decisiones sobre el momento de la jubilación. Algunos países han optado por no tener una edad de jubilación "estándar", definiendo en cambio una ventana de edades en la que las pensiones pueden cobrarse por primera vez. Finalmente, algunos (EE. UU.) vincularon la edad de elegibilidad para las pensiones con la edad de elegibilidad para otras prestaciones, como la atención médica pública. Lo que tienen en común las políticas alternativas de edad de jubilación es que, por lo general, no están lo suficientemente alineadas con los objetivos finales del plan de pensiones, siendo la adecuación, la sostenibilidad financiera a largo plazo y la equidad y neutralidad actuarial intergeneracional los principales criterios adoptados. Sin un vínculo automático entre la esperanza de vida y la edad de jubilación, la decisión de posponer la jubilación para mantener la adecuación de la pensión seguiría dependiendo de las decisiones sobre el momento de la jubilación de los trabajadores. Dado que muchos tienden a jubilarse lo antes posible o no logran estimar con precisión su longevidad futura y sus necesidades financieras, es probable que contar con las propias decisiones de los individuos para retrasar la jubilación sea una fuente de problemas financieros para muchos de ellos.

La introducción de factores de sostenibilidad y/o coeficientes de rentas vitalicias en los esquemas de Prestación Definida fue una de las primeras respuestas políticas de los esquemas públicos de pensiones a los desafíos de solvencia a largo plazo que plantea el envejecimiento de la población. Los esquemas de Contribución Definida (financiera -FDC- o nocional -NDC) incorporan un mecanismo que ajusta automáticamente el nivel de pensión inicial a los cambios en la expectativa de vida en el momento de anualizar la riqueza (o los derechos) previsional acumulada (financiera o nocional).

Dado que las rentas vitalicias se cotizan teniendo en cuenta las tasas de mortalidad previstas, cuanto mayores sean las perspectivas de supervivencia de la población, menor será el valor de la renta vitalicia. Esto traslada automáticamente el riesgo de longevidad a los pensionistas. La introducción de factores de sostenibilidad en los esquemas de reparto (y Prestación Definida) es una forma de incorporar esta característica de estabilización automática y distribución de riesgos propia de los esquemas de Aportación Definida. Además, esta política contribuye a establecer una estructura pseudo-actuarial que estrecha el vínculo entre cotizaciones y pensiones en términos agregados, fortalece los incentivos para prolongar la vida laboral y mejora la participación laboral activa. Esto también es importante para las decisiones racionales sobre el momento de la jubilación y la participación en el mercado laboral formal. Se considera que vincular las pensiones a la longevidad conduce a la reestructuración y modernización del contrato social, al tiempo que conserva la naturaleza de seguro social de vejez del régimen que mutualiza el riesgo de longevidad individual entre las cohortes y entre las generaciones.

Para una determinada edad de jubilación, los factores de sostenibilidad reducen los beneficios de la pensión vitalicia (pensión totalizada o *pension wealth*, en inglés) para contrarrestar los costes adicionales de los períodos de jubilación más prolongados que se derivan de las mayores perspectivas de esperanza de vida. Esto a menudo se justifica porque proporciona equidad intergeneracional, aunque normalmente de una manera muy aproximada. Desde el punto de vista de la suficiencia de las pensiones, los factores de sostenibilidad automáticos reducen gradualmente la relación entre las prestaciones y los ingresos del mercado laboral previos a la jubilación (la tasa de sustitución), que a menudo se percibe como una medida de la generosidad de los sistemas de protección social, lo que genera preocupaciones sobre la pobreza en la vejez entre los pensionistas de los colectivos más desfavorecidos. Para mitigar el efecto de los factores de sostenibilidad en la suficiencia de las pensiones, en algunos países (Portugal) esta corrección se ha combinado con enfoques de edad de jubilación flexible, ofreciendo a los trabajadores la posibilidad de: (i) jubilarse a la misma edad que las generaciones anteriores, pero con una pensión reducida, o (ii) extender la vida laboral por el tiempo que sea necesario para evitar la reducción de las pensiones.

El impacto del aumento de la longevidad en la solvencia financiera de las pensiones y, a través de ella, la sostenibilidad económica y social, debe compensarse, al menos parcialmente, vinculando las pensiones a la esperanza de vida, teniendo en cuenta que en algunos casos (el aumento de la edad de jubilación) esto protege tanto la suficiencia como la sostenibilidad financiera. Sin embargo, es probable que se necesite una corrección adicional en países con poblaciones envejecidas y en declive para ajustar los cambios en el tamaño y la composición de la población cotizante. Del mismo modo, se recomienda introducir un mecanismo de balance que asegure el equilibrio financiero a lo largo del tiempo. Suecia y Finlandia tienen los mecanismos estabilizadores automáticos de mayor alcance. Suecia combina el ajuste automático de las pensiones a la esperanza de vida a través del factor de renta vitalicia con un mecanismo de equilibrio que garantiza la solvencia y una edad de jubilación objetivo para informar las decisiones de salida del mercado laboral. Finlandia ajusta tanto los niveles de prestación (a través de un factor de sostenibilidad) como las edades de jubilación a la esperanza de vida, complementado con un mecanismo de equilibrio que ajusta las tasas de cotización si es necesario.

Aunque están diseñados para mantener la solvencia financiera, los mecanismos de equilibrio también tienen un impacto en la justicia y la equidad intergeneracionales. Al vincular las pensiones a la esperanza de vida se incorpora la incertidumbre sobre los ingresos de jubilación y la duración de la vida después de la jubilación, que son parámetros críticos en la planificación de la jubilación (consumo, ahorro, mercado laboral), con posibles efectos sobre el bienestar subjetivo.

Sin embargo, la forma en que se han vinculado las pensiones a los índices de longevidad no está exenta de varios defectos conceptuales y de diseño de políticas. Aunque el esquema preciso de las reformas de pensiones difiere entre países, por lo general comparten una característica común: en casi todos los casos y países, las medidas de esperanza de vida unisex calculadas a partir de Tablas de Mortalidad de período (y no de cohorte) se han utilizado para vincular automáticamente las mejoras de longevidad ex ante y las pensiones. Haciendo abstracción del conocido gradiente de sexo en la esperanza de vida, en un escenario de descenso continuo de las tasas de mortalidad específicas por edad, el uso de la esperanza de vida basadas en el método de período da como resultado una subestimación sistemática de la vida restante en el momento de la jubilación, señalando incorrectamente las perspectivas de solvencia y, como resultado, lleva a retrasar o suavizar las reformas de las pensiones. Esto genera subsidios implícitos no deseados y potencialmente considerables de las generaciones futuras a las actuales, establece un vínculo actuarial injusto entre las cotizaciones y los derechos de pensión, distorsiona las decisiones sobre la oferta laboral y conduce a la ineficiencia macroeconómica. De esta manera, la esperanza de vida subestimada contrarresta los objetivos de los enfoques de reformas recientes que apuntan a un fortalecimiento de los principios contributivos y la equidad actuarial durante toda la vida.

Además, para la política de pensiones, la cuestión de la estimación correcta de la esperanza de vida futura también se amplifica cuando se observan diferencias ex ante en la mortalidad, las mejoras en la longevidad no son homogéneas entre los grupos socioeconómicos, existe una alta desigualdad en la duración de la vida a la edad de jubilación, y las creencias sobre mortalidad subjetiva difieren significativamente de la mortalidad objetiva. Lo que se traduce en efectos implícitos de impuestos/subsidios intra-generacionales (por ejemplo, subsidios desde los "pobres" hacia los "ricos", derivados de la mayor esperanza de vida de estos últimos) y una planificación financiera ineficaz.

Por otra parte, los ajustes de la esperanza de vida tienden a ser incompatibles con los principios de equidad y neutralidad intergeneracionales, lo que exacerba los efectos redistributivos. En muchos países, las tendencias de la esperanza de vida no van acompañadas de movimientos paralelos en la esperanza de vida en salud (HLE o *Healthy Life Expectancy*, en inglés) y la esperanza de vida libre de discapacidad (DFLE o *Disability Free Life Expectancy*), lo que cuestiona la viabilidad de las reformas de pensiones que apuntan a vidas laborales más largas y cuestiona nuevamente sus efectos redistributivos. Por último, las características del diseño de las políticas, como las disposiciones que limitan el aumento máximo de la edad de jubilación en un período determinado (Países Bajos) o los largos periodos de espera en la indexación, reducen la eficacia de los estabilizadores automáticos. Por cierto, se estima que el impacto de la mortalidad inducida por la Covid-19 en las pensiones sea limitado, mientras que la presión del envejecimiento podría volver a estar en primer plano en breve.

En la mayoría de los países, los mecanismos de ajuste de la esperanza de vida son completamente automáticos, mientras que en algunos son semiautomáticos, ya que cada ajuste requiere la aprobación política para activarse. Despierta mucho interés el caso canadiense. Este país tiene un mecanismo de respaldo automático: cuando se estima que el esquema de pensiones es financieramente insostenible, se activa el proceso político y el ajuste de respaldo se activará automáticamente si no hay un acuerdo político sobre una solución alternativa.

3. El mecanismo de ajuste automático contra la inflación en España y el marco internacional

De acuerdo con la Ley 21/2021, todas las prestaciones nominales de la Seguridad Social española se revalorizarán anualmente con el Índice de Precios al Consumo (IPC) para que se mantengan al ritmo del aumento general de precios.

Esto se hará automáticamente en enero (en cualquier año t) por el cambio promedio mensual del IPC interanual de noviembre ($t-2$) a noviembre ($t-1$). Además, cuando de dicho criterio resulte un número inferior a 0, no se modificará el valor nominal de las prestaciones, tal y como recoge textualmente la Ley 21/2021. Esto viola una de las propiedades de un MAA propiamente dicho: la simetría, pues cuando la inflación es negativa el valor real de una magnitud nominal aumenta (*vid infra*).

El MAA de 2021 para las pensiones, basado en el IPC, que acabamos de describir sustituye al antiguo Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) introducido por la Ley 23/2013. El IRP era una fórmula algebraica compleja con un piso de 0,25% y un techo de "cambio IPC + 0,5pp. El hecho es que el IRP se aplicó durante 2014-2017, a la tasa inferior del 0,25%, estuvo suspendido desde 2018 hasta 2021 (cuando se usaron ajustes discrecionales, cercanos a la inflación del IPC) y fue reemplazado por el nuevo MAA estrictamente basado en la inflación del IPC en el presente ejercicio de 2022. En el período 2014-2017, la inflación del IPC fue negativa en los tres primeros años, sumando un aumento general del 0,9% en el poder adquisitivo de las prestaciones, además del 0,75% correspondiente durante esos tres años.

El debate español sobre los Mecanismos de Ajuste Automático por inflación durante la última década, por tanto, ha sido bastante inútil. Hace ya décadas, se decidió utilizar la inflación del IPC como criterio de ajuste de beneficios, incluso fijándolo en las leyes. En varias ocasiones todos los gobiernos decidieron cambiar este criterio para favorecer ajustes menos onerosos para el sistema y eso fue utilizado políticamente por la oposición. El IRP se introdujo en medio de una grave crisis de deuda durante las dos graves recesiones sucedidas entre 2008 y 2013. Cuando se reanudó la inflación en 2017, el gobierno dejó de usarlo en medio de un creciente malestar político y social.

Paradójicamente, dado que el IRP fue diseñado para contener los gastos por pensiones, durante el período 2014-2017, el gasto real aumentó debido a que la inflación fue, como se ha comentado, negativa. Haber utilizado un MAA totalmente simétrico basado en la inflación habría producido mejores resultados agregados a costa de evitar el aumento del poder adquisitivo de las pensiones.

Muchos países avanzados y no tan avanzados aplican hoy MAA para el ajuste por inflación (precios/salarios) de las pensiones. Eso es un estándar, pero, naturalmente, se utilizan muchas variantes. En general, se busca que las prestaciones sigan el ritmo del "coste de la vida", independientemente de cómo se mida (ese es otro tema, no sin complicaciones). Pero algunos países no se lo piensan dos veces cuando se trata de mantener también equilibrados sus presupuestos nacionales. En la siguiente tabla se puede ver que la inflación del IPC es bastante dominante, pero que también se aplican algunos criterios mixtos, a menudo una combinación convexa de crecimiento de precios y salarios o directamente por debajo del crecimiento de precios.

Tabla 1. Revalorización de las pensiones en 22 países de la UE

País	Criterios de revalorización anual de las pensiones (ca. 2020)	Comentarios
Alemania	W	
Austria	P	> P para pensiones bajas
Bélgica	P	
República Checa	$0,5*P + 0,5*W$	
Dinamarca	W	
República Eslovaca	P	
Eslovenia	$0,4*P + 0,6*W$	
España	P	Solo si el cambio en el IPC > 0
Estonia	$0,2*P + 0,8*WB$	
Finlandia	$0,8*P + 0,2*W$	
Francia	P	
Grecia	< P	Revalorización = 0 en 2009-2020
Países Bajos	P	En función del déficit del sistema
Hungría	P	
Irlanda	W	Discrecional
Italia	P	< P para pensiones elevadas
Letonia	$0,7*WB$	Más bajo para pensiones más altas
Lituania	WB	
Luxemburgo	W	Sujeto a límites presupuestarios
Polonia	$0,8*P + 0,2*W$	
Portugal	Entre P – 0,75% y 1,2*(t.c. PIB)	
Suecia ²	$W - 1,6%$	Ver Sección 4

Leyenda: P: Cambio en el IPC, W: Cambio en los Salarios, WB: Cambio en la Masa Salarial

Fuente: IAE 2022 (Instituto de Actuarios Españoles 2022, Tabla 3.1)

La indexación de los beneficios de pensión con la inflación es una forma muy efectiva de ayudar a los hogares de los jubilados a enfrentar aumentos en el coste de vida, pero puede ser muy costoso para todo el sistema cuando la inflación es alta y los recursos financieros no aumentan de manera correspondiente. Las cotizaciones sociales están estrechamente vinculadas a los salarios y cuando la inflación es del tipo “inflación importada”, los salarios tienden a no adaptarse completamente al aumento general de precios. Esto crea una brecha financiera para la Seguridad Social que puede ampliarse considerablemente a medida que los gastos crecen por encima de los ingresos. Sobre todo, dado que los ajustes por inflación en cualquier año en particular se acumulan a lo largo del tiempo.

En casi todos los países, las pensiones de la Seguridad Social se calculan en el momento de la jubilación como pagos vitalicios flexibles que no respetan completamente los principios financieros y actuariales, especialmente los requeridos por las rentas vitalicias indexadas a la inflación que se encuentran en el mercado asegurador. Esto significa que cualquier coste debido al ajuste por inflación debe recaer sobre los hombros de los trabajadores

² Véase Sección 4, más abajo, para un detallado análisis del caso de Suecia.

actuales y futuros sin que se hagan provisiones financieras para acomodar el coste adicional de la inflación. Este es también el caso de España.

La Sección 4 a continuación proporciona algunas estimaciones actuales del costo financiero de ajustar las pensiones de la Seguridad Social de 2023 con la inflación promedio de 2022, que ha resultado ser 8,45%. Con alrededor de 10 millones de pensionistas (regímenes de pensiones contributivas y no contributivas y régimen de funcionarios de Clases Pasivas) que reciben casi 11 millones de pagas mensuales (14 pagas por año), el coste del ajuste por inflación se acercará a los 19 mil millones de euros solo en 2023 y muchas más veces esa cantidad en términos de valor actual a medida que la revaluación actual se capitaliza cada año siguiente.

La actual inflación inducida por la oferta, antes y después de la invasión rusa de Ucrania, es excepcional y claramente diferente de la inflación convencional de demanda que en Europa ha sido abordada razonablemente por las políticas del BCE desde el año 2000. Pero no es tan diferente de la inflación experimentada durante la década de la crisis del petróleo de hace unas cinco décadas. Entonces se inició un proceso de inflación persistente y solo pudo ser detenido por políticas monetarias agresivas que trajeron recesión y desempleo (la "Recesión de Volcker"). Esta vez, no hay muchas razones para temer que los salarios y los precios se disparen, ya que los bancos centrales de todo el mundo están reaccionando con rapidez y de manera intensa, y los inputs de energía y alimentos sin elaborar están aterrizando ya hacia niveles y/o tasas de inflación más normales.

4. Los viejos y los nuevos Mecanismos de Ajuste Automático de ajuste frente a la inflación y la longevidad en España: su impacto y el debate de la sostenibilidad

En 2013 España introdujo dos Mecanismos de Ajuste Automático de las pensiones. El primero era el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) que, en ausencia de recursos adicionales, revalorizaba las pensiones en función de la diferencia entre la tasa de crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales y la del gasto debido al aumento del número de pensionistas y del efecto sustitución de pensiones antiguas por nuevas. El mecanismo incluía una corrección gradual en el caso de que el sistema presentase un déficit estructural y utilizaba la media centrada de las tasas de crecimiento para 11 años, lo que obligaba a anticiparse y hacer previsiones del sistema a seis años vista. Si el sistema estaba en equilibrio y la suma del crecimiento del número de pensiones y del efecto sustitución coincidía con el crecimiento real de las cotizaciones, las pensiones podrían revalorizarse con el deflactor del PIB y en línea con el crecimiento de los precios.

El segundo mecanismo era el Factor de Sostenibilidad (FS), que ajustaba la pensión inicial al aumento de la esperanza de vida, para que el valor presente descontado de las pensiones se mantuviese constante para la misma edad de jubilación. En la medida que las nuevas pensiones entran en el sistema con un déficit actuarial, el FS no lo reducía, pero al menos evitaba que siguiese aumentando a medida que lo hacía la esperanza de vida.

De acuerdo con las proyecciones del Ageing Report 2021 de la Comisión Europea, estos dos mecanismos permitían evitar un aumento del gasto en pensiones sobre PIB de al menos 3,6 puntos porcentuales en 2050 (2,7 pp por el IRP y 0,9 pp gracias al FS). Las proyecciones de ahorro estimado por la aplicación del IRP ponen de manifiesto que el aumento de los ingresos por cotizaciones será previsiblemente insuficiente en las próximas tres décadas para compensar el aumento del número de pensiones y el efecto sustitución. Además, las últimas [proyecciones de población a 2072](#) del INE ponen de manifiesto que este problema no será transitorio, puesto que el aumento de la tasa de dependencia de la población mayor de 65 ó 67 años no revertirá a partir de 2050, sino que se mantiene relativamente estable a partir de entonces.

La [Ley 21/2021](#) derogó ambos mecanismos, que fueron sustituidos por la revalorización de las pensiones en función de la tasa de inflación interanual media del IPC, traspasando el déficit contributivo del sistema de pensiones al Estado, y por el denominado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), que lo único que hace es aumentar en seis décimas las cotizaciones de la Seguridad Social durante una década y postergar al final de la misma la evaluación de las medidas necesarias para corregir el desequilibrio generado por la derogación del Factor de Sostenibilidad, con las proyecciones existentes entonces.

La aplicación de la Ley 21/2021 en 2023 implica que las cotizaciones sociales subirán en 6 décimas por la entrada en vigor del MEI y que las pensiones se revalorizarán un 8,5%, según la inflación media del IPC entre los meses de noviembre de 2021 y 2022. De haberse mantenido el IRP la pensión mínima podría haber aumentado un 8,5%, pero el resto de pensiones sólo lo habrían hecho un 0,25%, salvo que se hubieran aportado recursos permanentes al sistema (por ejemplo, mediante un recargo en el IRPF) para financiar de manera transparente el déficit contributivo.

Las previsiones apuntan a que el déficit del sistema contributivo de pensiones aumentarán hasta situarse por encima del 2,4% del PIB en 2023 (véase [García, 2022](#)), aproximadamente el 60% del déficit previsto de las AA.PP. De acuerdo con los PGE, además de una previsión de déficit de operaciones no financieras de unos 7.000 millones, para el próximo año la Seguridad Social va a necesitar unas transferencias del Estado de casi 39.000 millones de euros, que representan algo más del 25% de los 152.000 millones previstos de cotizaciones sociales.

5. El uso de Mecanismos de Ajuste Automático en los sistemas de Cuentas Nacionales: el caso de Suecia

El sistema sueco de pensiones públicas

En 1999, Suecia introdujo un sistema público de pensiones universal completamente nuevo que cubre a todos los ciudadanos y todos los residentes que trabajan en Suecia. El sistema consiste en (1) un esquema de reparto de Contribución No Financiera Definida (NDC, sus siglas en inglés), también denominado de "Cuentas Nacionales", obligatorias, ligadas a los salarios, con cuentas individuales (tasa de contribución del 16%); (2) un esquema de contribución definida financiera individual (FDC, sus siglas en inglés) obligatorio relacionado con los salarios (tasa de contribución del 2,5%), también denominada "Pensión Premium" y (3) una pensión mínima garantizada, condicionada a ingresos, complementaria a las anteriores prestaciones. Las cotizaciones se pagan sobre los salarios hasta un tope de aproximadamente 1,5 veces el salario medio, que se indexa con la tasa de crecimiento de los ingresos medios agregados. Lo antes que se puede solicitar una pensión de jubilación en el régimen público es a los 63 años a partir de 2023 y los asalariados tienen derecho a permanecer con sus empleadores hasta la edad de 69 años a partir de 2023.

Los Planes de Pensiones de Empleo complementarios cuasi obligatorios

Con la introducción de los nuevos esquemas públicos de pensiones en 1999-2000, los cuatro principales planes de pensiones complementarios suecos, cuasi obligatorios y de inspiración sindical (que cubren alrededor del 90% de la fuerza laboral), también se convirtieron en planes de capitalización de aportación definida (FDC). Estos se financian mediante una tasa de cotización adicional del 4,5 % sobre los ingresos por debajo del límite máximo de las cotizaciones a los planes públicos mencionados y una tasa de cotización completa basada en los ingresos por encima de dicho límite máximo. Juntos, los planes de pensiones profesionales obligatorios públicos y los planes complementarios cuasi obligatorios (de empleo) se financian con una tasa de cotización total del 23 % de los salarios.

Los Fondos Públicos de Reserva (Fondos AP)

Un componente importante del panorama general de las pensiones públicas suecas es "los" fondos AP públicos introducidos en la década de 1960. El objetivo específico desde el principio fue constituir una reserva para contribuir a la financiación de las cohortes del *baby-boom* (nacidas entre 1943 y 1968) cuando estas cohortes, desproporcionadamente grandes, comenzaran a jubilarse a partir de 2010 y hasta mediados de la década de 2030. Los fondos AP son, en cierto sentido, el "banco" del sistema de pensiones sueco, ya que también ejecutan transacciones financieras, incluida la inversión de los activos del esquema NDC (alrededor de 1,8 billones de coronas suecas (175 millardos de euros) en diciembre de 2021, equivalente al 33% del PIB sueco para ese año). También es digno de mención que, debido a una hábil gestión conservadora, el valor de los fondos AP (invertidos

internacionalmente) disminuyó solo alrededor del 12% con la caída de los mercados bursátiles internacionales en 2022, lo que compara favorablemente con los resultados de los mercados financieros suecos, que tuvieron una caída del valor de los activos cercana al 30% en este año.

Una forma de resumir el proceso que subyace a la creación y crecimiento de los fondos AP es que los baby-boomers nacidos en el período 1943-1968 han cubierto más o menos indirectamente su propio "exceso de coste" al jubilarse a través de la capitalización parcial de los fondos AP durante sus años de participación activa en la fuerza laboral. En particular, paradójicamente, las proyecciones de la Agencia Sueca de Pensiones para los ingresos y gastos futuros sugieren ahora que el mayor riesgo en el futuro es que los fondos de reserva pueden volverse demasiado grandes.

Cálculo de la pensión del sistema nocional (NDC)

La prestación de los trabajadores se determina en el momento de la jubilación (i) dividiendo el importe en la cuenta individual por la esperanza de vida promedio proyectada de la cohorte de nacimiento del jubilado³, de cuyo divisor se deduce al inicio (ii) el pago anticipado de un rendimiento del 1,6 %. Este rendimiento anticipado es una estimación de la futura tasa real de crecimiento de los ingresos agregados anuales de los trabajadores. La elección del 1,6% es pues una estimación conservadora del "rendimiento económico real" del crecimiento futuro de la productividad. En este cálculo también se descuentan los costes de administración del sistema de pensiones.

Definición de los ingresos pensionables:

La definición de ingresos en el contexto del sistema público de pensiones sueco se basa en una definición amplia de lo que constituyen ingresos, además de los ingresos recibidos de un empleador o el trabajo por cuenta propia. La definición amplia de los ingresos que subyacen a las pensiones también abarca las prestaciones de la seguridad social recibidas que compensan los días de licencia parental del trabajo para cuidar de los hijos enfermos, los períodos dedicados a los estudios, los períodos de servicio militar obligatorio, la compensación económica por accidentes de trabajo, los períodos con seguro de desempleo y períodos cubiertos por la indemnización por invalidez. Las contribuciones sobre estas formas de "ganancias" también se ingresan en los Fondos AP que se ocupan de pagar las pensiones y se anotan en las cuentas individuales nocionales de cada trabajador.

Indexación de las pensiones y el "Índice de Ingresos" (pensionables)⁴

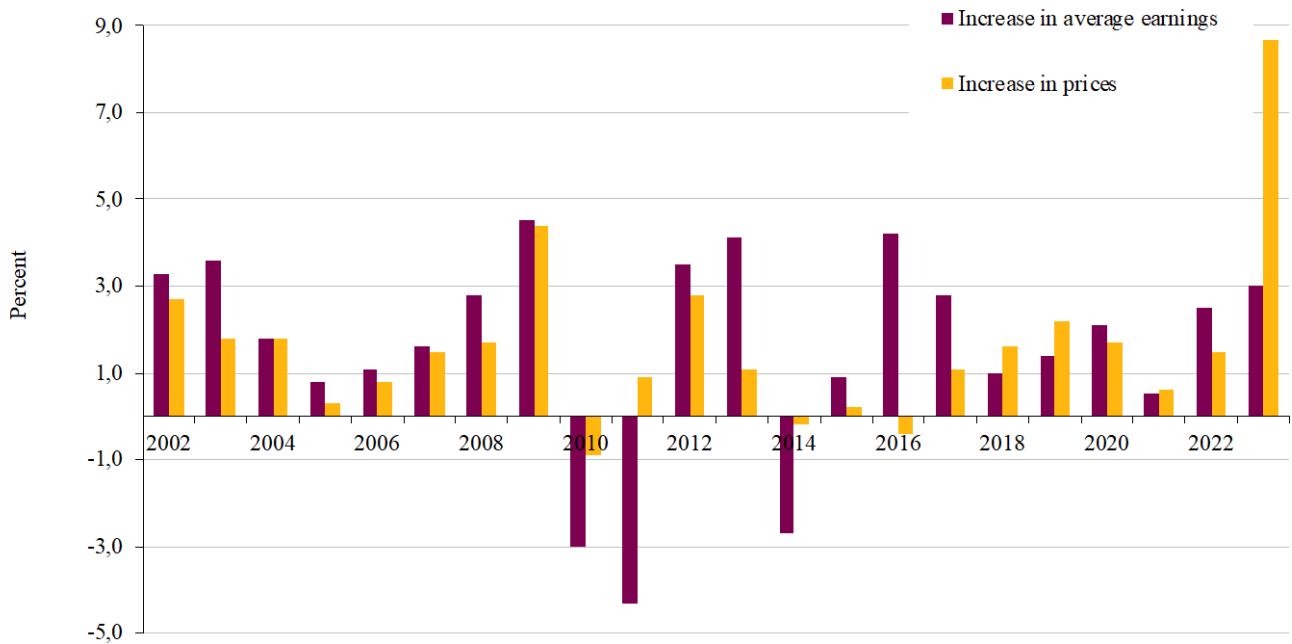
Una vez reconocida la pensión de jubilación, esta se indexa anualmente con el cambio en el "Índice de Ingresos" agregado menos el valor del 1,6% factorizado en el cálculo inicial de la pensión. Es importante destacar que, dado que se basa en valores nominales, el índice de ingresos también abarca la tasa de inflación. La deducción del 1,6%

³ La edad mínima de jubilación se actualizará de 2026 en adelante con arreglo a la evolución proyectada de la esperanza de vida.

⁴ Palmer (2013) y Palmer and Zhao de Gosson de Varennes (2020) explican con mayor detalle esta y otras opciones para la constitución de rentas vitalicias de aportación definida, tanto financieras como nocionales.

anticipado vitaliciamente en el momento del cálculo de la pensión, simplemente, ajusta la prestación por el exceso del crecimiento nominal de los ingresos respecto a su crecimiento real.

Figura 1. Componentes de la indexación de las pensiones en Suecia



El diagrama anterior compara el cambio interanual en el índice de ingresos con la tasa de inflación. En promedio, el índice de ingresos aumentó alrededor de 0,4 puntos porcentuales más que la tasa de inflación, pero en los períodos de recesión de 2010, 2011 y 2014 también se observa que los ingresos pensionables nominales disminuyeron más que lo que disminuyó la inflación.

El Mecanismo de Balance de las Cuentas Nacionales

El esquema sueco de Cuentas Nacionales también está equipado con un "Índice de Balance" que reemplaza a la indexación ordinaria antes comentada cuando la relación entre el valor de los activos de los fondos AP (que acumulan los excedentes de cotizaciones sobre prestaciones) y el valor de los derechos de pensión de los participantes cae por debajo de 1. Cuando esto ocurre, el mecanismo de balance reduce la indexación ordinaria de las cuentas de los cotizantes y de las prestaciones de los pensionistas hasta lograr nuevamente una ratio de, al menos, 1. Este mecanismo de balance también se invocó durante el período de recesión mencionado anteriormente. Es importante destacar que el Índice de Balance, incluidos los detalles matemáticos, está inscrito en la legislación. Esto significa que la intervención del gobierno nunca debería ser necesaria para restaurar la sostenibilidad financiera de las pensiones, lo que crea una autonomía completa para el sistema.

6. Conclusiones y recomendaciones

Las secciones anteriores contienen un gran número de consideraciones interesantes sobre la amplia gama de reglas que casi automáticamente permitirían que un sistema moderno de pensiones de Seguridad Social se adaptara a las condiciones demográficas y económicas cambiantes. Algunas de estas reglas, también conocidas como Mecanismos de Ajuste Automático (o AAM, por sus siglas en inglés) se han implementado con éxito en los países de la OCDE y en otros países y sus resultados ahora están ampliamente disponibles y compartidos entre expertos y el público en general en cualquier país avanzado.

Con el fin de extraer las líneas básicas e implicaciones del análisis realizado en este documento, la siguiente tabla contiene un resumen de las principales conclusiones y las correspondientes recomendaciones de política que se pueden obtener.

Conclusiones	Recomendaciones
<p>En las últimas décadas, la mayoría de los países de la OCDE han establecido diferentes reglas automáticas para ajustar su sistema público de pensiones a las condiciones demográficas y económicas cambiantes, ya sean estructurales (esperanza de vida) o temporales (cambios del IPC). Los Mecanismos de Ajuste Automático (o AAM, por sus siglas en inglés), como se los conoce técnicamente, también tienden a ser simétricos y se basan en promedios móviles para suavizar sus impactos.</p>	<p>Los gobiernos deberían preocuparse por una operación simétrica de los MAA. La asimetría los hace menos efectivos y eficientes. Ese es el caso cuando la inflación del IPC es negativa.</p>
<p>Las MAA se han justificado históricamente por motivos de sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones, ya que el aumento de la Esperanza de Vida (EV) hace que los períodos de jubilación sean cada vez más largos. Estos utilizan diferentes enfoques que combinan intervenciones vía la edad de jubilación, el ajuste directo de los pagos mensuales a su causación y/o el uso de índices basados en la dinámica de la EV.</p>	<p>Además de los avances en el diseño e implementación de los MAA basados en la EV, los países deben cambiar al cálculo adecuado de dicha EV utilizando métodos de "cohorte" en lugar de "período". Estos métodos subestiman la EV. Se debe considerar la Esperanza de Vida Saludable y el hecho de que los trabajadores menos favorecidos viven vidas más cortas.</p>

Conclusiones

España ha cambiado recientemente a un MAA basado directamente en el IPC para la revaluación de las pensiones. Anteriormente se utilizaba una fórmula que limitaba severamente el ajuste de precios. Esta fórmula, debido al crecimiento negativo del IPC durante 2014-2017, sin embargo, aumentó las prestaciones reales y desestabilizó financieramente el equilibrio del sistema. La mayoría de los países de la OCDE utilizan MAA en función de los precios, los salarios o una combinación de estos para ajustar las pensiones.

La derogación del Factor de Sostenibilidad (FS) y el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) de 2013 es una oportunidad perdida para estabilizar el equilibrio de la Seguridad Social a largo plazo en España. El nuevo AAM basado en el IPC trabajará hacia la insostenibilidad y el llamado Mecanismo para la Equidad Intergeneracional (MEI) no proporcionará los recursos que tanto se necesitan. Al menos, se podría haber evitado un aumento del gasto de 3,6 puntos porcentuales sobre el PIB de haberse mantenido el IRP y el FS. Se estima que el déficit contributivo de la Seguridad Social aumentará solo en 2023 en 2,4 puntos porcentuales del PIB.

Suecia es el caso mejor conocido de transición rápida y beneficiosa para todos hacia la sostenibilidad de un régimen de Seguridad Social de reparto. El núcleo de esta transformación radica en el cambio a una fórmula de contribución definida no financiera (o nocional) para el cálculo de las pensiones, o esquema NDC. Esto requirió un detallado diseño técnico y una intensa construcción de consensos políticos, además de consultas sociales durante finales de la década del 90 del siglo pasado y principios del presente siglo. Una vez que se estableció el estándar, muchos países, incluidos Italia, Irlanda y Grecia han adoptado este sistema. En cuanto a la indexación de las pensiones por "coste de vida", estas se fijan inicialmente como rentas vitalicias indexadas al crecimiento de la productividad. La revaluación se completa ex-post cuando los salarios aumentan por encima de la productividad.

Recomendaciones

La actual ley del MAA basado en el IPC prohíbe expresamente aplicar esta regla cuando la inflación del IPC sea negativa. Esto debe cambiar. Dado que los salarios se ajustan muy por debajo de la inflación actual, el ajuste de las pensiones para 2023 también podría limitarse por debajo de la inflación actual.

Todas las medidas de reforma de la Seguridad Social adoptadas hasta ahora en nuestro país, excepto el MEI, aumentarán el gasto. Las nuevas medidas para 2023, y más allá, deberían apuntar decisivamente a aumentar los recursos y/o revertir el aumento del déficit mediante la combinación de fórmulas de beneficios de Contribución Definida con un MAA para la Edad de Jubilación basado en la Esperanza de Vida.

El caso de Suecia proporciona un claro ejemplo de cómo usar reglas ex ante (en lugar de medidas discrecionales ex-post) que afronten la inflación esperada o el exceso de gasto de los baby-boomers. De esta manera, los recursos para pagar las actualizaciones necesarias se planifican y organizan durante la vida laboral de los jubilados. Es recomendable que este tipo de medidas se adopten también en países como España, donde la Seguridad Social ya sufre una carencia estructural de recursos económicos.