



Apuntes

El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa

ÁNGEL DE LA FUENTE

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

ALFONSO R. SÁNCHEZ

Apuntes 2022/02

Enero de 2022

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa*

**Angel de la Fuente
(FEDEA e Instituto de Análisis Económico, CSIC)**

**Miguel Angel García Díaz
(Universidad Rey Juan Carlos y FEDEA)**

**Alfonso R. Sánchez
(FEDEA)**

Enero de 2022

La ley que recoge la primera fase de la reforma del sistema público de pensiones (BOE, 2021) ha sido aprobada por las Cortes en diciembre de 2021, de acuerdo con el calendario recogido en el Plan de Recuperación (CE, 2021). En línea con lo previsto en el anteproyecto original, la versión final de la norma establece i) la derogación del índice de revalorización de las pensiones (IRP) y la vuelta a la indexación completa y universal de las pensiones contributivas al IPC, incluyendo las de clases pasivas, ii) la derogación del nonato factor de sostenibilidad, que habría ligado la cuantía inicial de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida en la edad legal de jubilación de 2023 en adelante y iii) la introducción de incentivos económicos y otras medidas para estimular el alargamiento de las vidas laborales. La principal novedad durante la tramitación de la norma en las Cortes ha sido la introducción, mediante enmienda, de una nueva disposición final cuarta en la que se concreta el diseño del mal llamado “Mecanismo de equidad intergeneracional” (MEI), que viene a sustituir al factor de sostenibilidad (FS).

Como hemos argumentado en un trabajo anterior (de la Fuente, García y Sánchez, 2021), el núcleo de la nueva ley supone un paso atrás en términos de la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas, pues contiene cambios que aumentarán muy considerablemente el gasto en pensiones durante las próximas décadas sin introducir medidas compensatorias significativas en materia de contención del gasto o incremento de los ingresos. Poco cabe esperar en este sentido de los incentivos al alargamiento de las vidas laborales, que previsiblemente no se desviarán demasiado de la justicia actuarial y cuyo efecto tenderá por tanto a ser neutro en términos de valor neto descontado. Y menos aún de la política de traspasar el grueso del déficit actual del sistema (y posiblemente el que pueda surgir en el futuro) desde los presupuestos de la Seguridad Social a los del Estado mediante transferencias destinadas a cubrir gastos supuestamente “impropios” del sistema, que en general no son tales. Esto cambia el agujero de sitio, pero ciertamente no lo cierra y podría tender a aumentarlo si sirve para transmitir a la ciudadanía la impresión de que no hay ningún problema con el sistema de pensiones.

Este diagnóstico cambia sólo muy marginalmente con la introducción del MEI. Esta es, ciertamente, la primera medida de la reforma en curso que ayudará a mitigar los problemas de sostenibilidad del sistema público de pensiones (a través de la subida de las cotizaciones), pero resulta claramente insuficiente para restaurar el equilibrio del sistema, no contribuye

* Agradecemos los comentarios y sugerencias de Benito Arruñada.

precisamente a mejorar su equidad intergeneracional y presenta serios problemas de diseño que parecen ser fruto de una redacción apresurada y poco meditada.

El MEI tiene tres componentes. El primero es una subida transitoria de las cotizaciones sociales en 0,6 puntos porcentuales (cinco décimas a cargo de la empresa y una décima a cargo del trabajador) que se aplicará entre 2023 y 2032. Los ingresos adicionales obtenidos por esta vía se destinarán a nutrir un (subfondo del) Fondo de Reserva de la Seguridad Social que podrá utilizarse de 2033 en adelante para ayudar a financiar el gasto en pensiones contributivas. El segundo componente del MEI regula la activación de ese (sub-) fondo y limita las disposiciones de activos del mismo a un máximo de 0,2 puntos de PIB anuales. Y el tercero viene a decir que si esas dos décimas de PIB son insuficientes, se abrirán negociaciones con los agentes sociales para buscar otras soluciones. Éstas podrían incluir tanto subidas de cotizaciones u otros aumentos de ingresos como recortes de gasto, con un tope de ocho décimas de punto de PIB al año, por encima del cual habría que recurrir presumiblemente a la emisión de deuda.

Recuadro 1: El mecanismo de equidad intergeneracional (Disposición final cuarta de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre)

Con el fin de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo, se establece un mecanismo de equidad intergeneracional cuyo funcionamiento será el siguiente:

1. Primer componente. A partir de 2023, y a lo largo de un periodo de diez años, se fijará una cotización adicional finalista que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social en los siguientes términos:

a) La cotización será de 0,6 puntos porcentuales, siguiendo la estructura actual de distribución entre empresa y trabajador.

b) Esta cotización finalista se mantendrá hasta 2032.

c) Se adaptará la normativa sobre el Fondo de Reserva para garantizar que la utilización de esta cuota finalista y de los rendimientos que genera se destine exclusivamente a atender las desviaciones en el nivel de gasto a las que se hace referencia en el siguiente apartado.

2. Segundo componente. A partir de 2032, con una periodicidad trienal, se verificará si, de acuerdo con las últimas previsiones del *Ageing Report* de la Comisión Europea o documento análogo, el nivel de gasto en 2050 supera la previsión para ese año del citado informe de 2024 **una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad**. En función de esta valoración, en 2033 [*¿y años posteriores?*]:

a) Si el nivel de gasto previsto no supera este umbral, no se aplicará ninguna medida. En tal caso, podrá valorarse en el seno del diálogo social para su elevación como propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo la utilización de los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para reducir las cotizaciones sociales o mejorar la cuantía de las pensiones.

b) Si el nivel de gasto previsto supera el citado umbral, se aplicarán las siguientes medidas:

— Se dispondrá de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para la financiación del gasto en pensiones contributivas, con un límite de disposición anual del 0,2 por 100 del PIB.

— En el supuesto de que la citada desviación [*¿qué desviación?*] sea superior a ese 0,2 por 100, o que se hayan agotado los activos del Fondo de Reserva, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales para elevar a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo una propuesta que, de forma equilibrada, bien se dirija a minorar el porcentaje de gasto en pensiones en

Recuadro 1-- continuación

términos de PIB a través de medidas enmarcadas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, bien a incrementar el tipo de cotización u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos, bien a ambas medidas, en los términos que se acuerden, teniendo especialmente en cuenta el principio de suficiencia. Estas medidas deberán compensar la desviación en la previsión de gasto en pensiones en 2050 [*¿y/o el déficit observado en los años anteriores?*] que no esté cubierta por los activos [*¿disposiciones?*] del Fondo de Reserva con un límite del 0,8 por 100 del PIB, **de acuerdo con una senda que refleje el impacto creciente que habría tenido la aplicación del factor de sostenibilidad que ahora se deroga** y con un efecto temporal que no podrá prolongarse más allá de 2060.

La disposición, que se reproduce literalmente en el Recuadro 1, plantea numerosos interrogantes. En primer lugar, su contribución a la equidad intergeneracional es más que dudosa. Puesto que la única medida cierta y claramente especificada que se incluye en el MEI es un incremento de las cotizaciones que eleva la carga fiscal sobre los activos —en lugar de reducirla, como hubiera hecho el factor de sostenibilidad (FS) a través de un mayor control del gasto—, la nueva normativa tiende a perjudicar a las cohortes más jóvenes, que son precisamente las que merecerían un respiro dado que su menguante tamaño en relación con el stock de jubilados exigirá un aumento significativo de su carga fiscal. En el mejor de los casos, estas cohortes percibirán una pensión en condiciones similares a las actuales, pero se les exigirá un esfuerzo de cotización más elevado que a sus mayores. El FS, además, trataba de mejorar la equidad entre generaciones ajustando las transferencias para que todas ellas disfrutasen en el futuro, otras cosas iguales, de rentas de jubilación similares sobre el ciclo vital completo. El MEI, sin embargo, no parece tener objetivos de igualdad. De hecho, se presenta más bien como un sustituto parcial del derogado IRP que pretende reducir los problemas de insuficiencia financiera del sistema de pensiones.

En segundo lugar, no está claro que el sistema de pensiones no vaya a presentar déficit durante el período 2023-32, con lo que el fondo de reserva podría verse anulado, parcial o totalmente, por una acumulación de deuda que lo dejaría prácticamente sin sentido. De hecho, salvo que se continúe ampliando la lista de gastos supuestamente impropios cuya financiación asume el Estado, todo apunta a que la Seguridad Social se mantendrá en números rojos de aquí al 2032, incluso en ausencia de shocks cíclicos o de otro tipo, una eventualidad en absoluto descartable.

Una medida insuficiente...

En tercer lugar, una subida de seis décimas de las cotizaciones sociales generará previsiblemente unos ingresos anuales en torno al 0,20% del PIB, lo que supondría unos 2.200 millones de euros en 2020 (Devesa et al, 2021), una cuantía muy inferior a la que sería necesaria para restaurar la sostenibilidad del sistema.

Como referencia, la Seguridad Social presentaba en 2019, el último ejercicio antes de la crisis del Covid y del inicio del trasvase de su déficit al Estado, un déficit de unos 16.600 millones

de euros o un 1,3% del PIB,¹ que previsiblemente tenderá a aumentar con el tiempo como resultado del rápido proceso de envejecimiento que estamos experimentando. A una situación de partida ya de por sí apurada, habrá que añadir el fuerte incremento del gasto en pensiones que resultará de la derogación de la reforma del 2013 que se consuma con la ley que estamos comentando. De acuerdo con las previsiones del propio Ministerio de Economía para el *Ageing Report* de 2021, la supresión del factor de sostenibilidad y la vuelta a la indexación al IPC añadirán al gasto en pensiones 3,5 puntos de PIB en 2050.² La AIReF (2020) es algo más optimista, con una previsión de aumento del gasto en 2050 de 3,2 puntos de PIB (2,3 debido a la supresión del IRP y 0,9 a la del FS) mientras que nuestras propias previsiones de hace unos años (en cuya actualización estamos trabajando) son algo más pesimistas, situando la factura en el año citado en entre 3,8 y 4,7 puntos, dependiendo de las previsiones de inmigración utilizadas (de la Fuente, García y Sánchez, 2020, Gráfico 10.a).

Así pues, las previsiones existentes sitúan el coste del núcleo de la contrarreforma de pensiones en curso, medido en términos de gasto adicional en 2050, entre los 3,2 y los 4,7 puntos de PIB. Pero ese incremento del gasto no llegará de golpe en 2050, sino que se irá generando de hoy en adelante, absorbiendo un volumen acumulativo de recursos muy significativo durante las próximas tres décadas. Si, como primera aproximación, suponemos que ese aumento se produce a un ritmo uniforme en el tiempo, estaríamos hablando de un incremento medio del gasto anual en pensiones de entre 1,60 y 2,35 puntos de PIB durante los próximos treinta años, entre 8 y 12 veces más de lo que se recaudará anualmente con la subida de cotizaciones que incluye el MEI, que además sólo se aplicaría durante 10 años.

Es cierto, sin embargo, que el MEI no pretende resolver por sí solo los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones, sino sólo sustituir al factor de sostenibilidad, pero incluso en estos términos la medida se queda corta. Frente a las 4 ó 5 décimas de PIB de ahorro anual que el FS generaría en promedio hasta 2050, el MEI sólo aportaría con certidumbre 2 décimas durante 10 años a través de su primer componente. El resto podría provenir del tercer componente, pero eso exigiría un acuerdo con los agentes sociales que podría ser complicado de alcanzar, así como la adopción de nueva legislación. En cualquier caso, si la situación del sistema en el futuro exigiera nuevas actuaciones para garantizar su sostenibilidad, no tendría demasiado sentido restringir éstas a las cuantías necesarias para sustituir los ahorros generados por el FS, como especifica el tercer componente del MEI, que parece, como mínimo, poco operativo.

... con un diseño muy cuestionable y una redacción confusa

En cuarto lugar, la condición de activación del subfondo de reserva no parece muy razonable, pues depende sólo de las previsiones de gasto en pensiones para 2050, con independencia de los ingresos en ese momento y de los gastos, ingresos y déficits observados en todos los años anteriores. En particular, todo dependerá de los sucesivos informes trienales sobre el

¹ Véase IGSS (2022). En ese año, los ingresos del Sistema de la Seguridad Social (derechos reconocidos netos por operaciones no financieras) ascendieron a 145.530,63 millones de euros y sus gastos (obligaciones reconocidas por operaciones no financieras) a 162.143,18 millones.

² Véase MAE (2021). Según esta fuente, la vuelta a la indexación con el IPC añadiría 2,7 puntos de PIB al gasto en pensiones en 2050 (Box 3.2.b en la p. 25) y la supresión del factor de sostenibilidad otros 0,8 puntos (Box 3.6.4.c en la p. 41).

envejecimiento de la Comisión Europea (el llamado *Ageing Report*), que básicamente elaboran los propios estados miembros. El próximo *Report*, el de 2024, servirá para fijar la referencia de gasto en pensiones previsto en 2050. Mientras los sucesivos informes no superen este umbral, el fondo no se activará y de hecho podría usarse para reducir las cotizaciones o mejorar las pensiones, por muy elevado que fuese el déficit en ese momento o el previsto para 2050. Si en algún momento se superase el umbral, esto es, si el nuevo informe contuviera una previsión de gasto para 2050 superior a la del *Ageing Report* de 2024, entonces el fondo comenzaría a utilizarse para ayudar a financiar el gasto corriente en pensiones, con el tope de dos décimas de PIB ya mencionado. Aunque el texto no es claro sobre cómo se calcularía la aportación del fondo, cabe suponer que ésta sería igual al déficit corriente del sistema de pensiones (¿calculado con qué criterios?) con el tope ya citado de dos décimas de PIB, y que si el déficit corriente superase esa cifra, o el fondo de reserva se hubiera agotado, se activaría el “tercer componente” del MEI – pero casi nada de esto se dice explícitamente.

Finalmente, la redacción de la norma es muy confusa también en otros aspectos. Además de no distinguir con claridad entre la revisión al alza de las previsiones de gasto para 2050 y el déficit del sistema en esa fecha o en años anteriores, el texto contiene dos referencias al impacto “que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad” que exigirían alguna aclaración. La primera de ellas parece innecesaria. Puesto que todos los *Ageing Reports* futuros, incluyendo el de 2024, se elaborarán tras la supresión del factor de sostenibilidad, sus proyecciones ya no incluirán los efectos de tal factor (a diferencia del *Report* de 2021, que sí lo hace) y, en consecuencia, no es necesario descontarlos, aunque seguramente sí habría que especificar que las previsiones a comparar han de referirse al gasto antes de aplicar las posibles medidas de ahorro recogidas, en su caso, en el propio MEI. En cuanto a la segunda de ellas, también destacada en negrita en el Recuadro, su redacción sugiere que se pretende modular el tercer componente del MEI para que la aportación total del mecanismo a la reducción del déficit del sistema tenga un perfil temporal similar al del ahorro derivado del FS. Esto podría decirse de forma más clara y además convendría precisar mínimamente qué estimación del efecto del FS habría que utilizar a estos efectos.

Referencias

AIReF (2020). “Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones.” Documento Técnico 1/20. Madrid.

<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/PREVIS-DEMOGRAFICAS/200928-Documento-T%C3%A9cnico-previsiones-demogr%C3%A1ficas-y-gasto-en-pensiones.pdf>

BOE (2021a). Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21652.pdf>

Comisión Europea (CE, 2021a). Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Bruselas. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

de la Fuente, A., M. A. García y A. R. Sánchez (2021). “Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones.” *Mediterráneo Económico* 34, 2021, pp. 113-137. Disponible también en versión documento de trabajo en <https://bit.ly/3qYCvsJ>

de la Fuente, A., M. A. García y A. Sánchez (2020). “¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo.” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 232 (1), pp. 115-43.

Devesa, E., M. Devesa, B. Encinas, I. Domínguez y R. Meneu (2021). “Efectos del Mecanismo de Equidad Intergeneracional sobre el Sistema de Seguridad Social.” Instituto Santa Lucía.

https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2021/12/informe_efectos_MEI.pdf

Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2022). Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social. Ejercicio 2019.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/396/ab8e1087-36bc-44b3-ac3a-e7a8d12ab96c>

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Gobierno de España (MAE, 2021). Aging Report 2021. Country fiche, Spain.

https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en