

**UNIVERSIDAD DE VALLADOLID**



**Facultad de Ciencias del Trabajo**

**Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos**

***“INDICE DE REVALORIZACIÓN DE PENSIONES  
Y FACTOR DE SOSTENIBILIDAD”***

**Alumna: Erika Calvo Madrigal**

**Tutor: Antonio Piñeyroa de la Fuente**

## INDICE

1. Introducción.....	3
a. Crisis económica y el envejecimiento de la población.....	4
b. Pacto de Toledo.....	7
c. La reforma del sistema de pensiones.....	9
2. Factor de sostenibilidad	
a. Introducción.....	12
b. Antecedentes.....	13
c. Normativa actual.....	17
d. Comparación con otros países.....	20
3. Índice de Revalorización	
a. Introducción.....	23
b. Antecedentes.....	23
c. Normativa actual.....	24
4. Conclusiones.....	28
5. Bibliografía.....	32

## 1. Introducción

Los sistemas públicos de pensiones constituyen la base de la que se sustentan los Estados de bienestar. Sin embargo, es indudable que en nuestros tiempos el estado de bienestar se encuentra en crisis debido fundamentalmente a dos factores, por un lado el impacto de la crisis económica y por otro lado, el problema demográfico es decir, el envejecimiento de la población.

El Consejo Económico Social (CES) considera que constituye una obligación de los poderes públicos, de todas las fuerzas políticas y de los agentes sociales contribuir a garantizar la estabilidad del sistema público de pensiones en el presente, pero también en el medio y largo plazo, respetando y reforzando los principios de contributividad, equidad y solidaridad intergeneracional que caracterizan el sistema español de reparto<sup>1</sup>.

Esta crisis económica ha contribuido a generar desempleo de forma masiva y durante un periodo de tiempo muy prolongado, el problema es que el paro no sólo implica una carga financiera para las cuentas públicas por el pago de las prestaciones por desempleo, sino que supone también una reducción de los ingresos por falta de ocupación de una gran parte de la población produciendo una caída de la relación *empleo-gasto social-bienestar*.

En opinión de muchos expertos, el Estado de Bienestar, y más concretamente los Sistemas de Seguridad Social se encontrarían sometidos a presiones, tanto por el lado de los gastos como de los ingresos, que explicarían que, periódicamente, se hable de una crisis financiera de carácter estructural, para algunos, y coyuntural, para otros<sup>2</sup>.

A lo anterior, habría que unir la precariedad laboral, pues esta es una de las peores causas que origina el desempleo, ya que se manifiesta como un proceso de degradación de la condición salarial que conduce una mayor vulnerabilidad social, debido a que la falta de empleo supone que muchas personas deban aceptar condiciones laborales perdiendo muchos de los derechos de los que gozaban con anterioridad.

También debemos destacar, la importancia que tiene el diálogo y participación de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales en el

---

<sup>1</sup> Dictamen 7 2013 sesión ordinaria del pleno 26 de septiembre de 2013, Sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del sistema de pensiones y Seguridad Social (Pág. 11).

<sup>2</sup> OCHANDO CLARAMUNT, C., ANTUÑANO MARURI, I. y SOLER GUILLEN, A. "*Evolución demográfica, inmigración y sistema de pensiones en España*", Capítulo 1 en AA.VV (Dir. MONEREO PEREZ, J.L.), La política de pensiones en el Estado social en transformación: Aspectos críticos, Granada, Editorial Comares, 2010, pág. 1 y ss.

MONEREO PEREZ, J.L (Capítulo 1: Evolución demográfica, inmigración y sistema de pensiones en España. OCHANDO CLARAMUNT, C., ANTUÑANO MARURI, I. y SOLER GUILLEN, A)

sistema público de pensiones, ya que los empresarios y, por supuesto, los trabajadores son quienes asumen la financiación de las pensiones a través de las cotizaciones.

#### a) Crisis económica y el envejecimiento de la población

En primer lugar, la fuerte crisis ha supuesto un drástico cambio que se ha traducido en muchos aspectos negativos, pues esto ha conllevado a la caída del empleo. De tal modo, que ha habido un descenso muy significativo en el número de afiliados desde el año 2007 al 2013, esta reducción ha sido del 16,6%<sup>3</sup>, en cambio en el número de pensionistas, se ha incrementado en más de un 9%. Todo esto hace que implique de manera negativa a la situación financiera del sistema.

Debemos tener en cuenta, que desde que se inició la fuerte crisis hasta el final del 2011, la Seguridad Social pudo mantener la protección del sistema con las mismas fuentes de financiación que había utilizado hasta entonces. Sin embargo la “solidez” de la crisis y su impacto negativo en el empleo tiene como causa que se empiece a descuidar la acción protectora a partir de ese momento.

Probablemente, lo que más se puede destacar, en relación a la acción protectora, fue la creación de una nueva prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos<sup>4</sup> y la puesta en marcha del programa PREPARA<sup>5</sup>, aunque también podemos destacar, en esta misma línea, la prestación económica para el cuidado de hijos con enfermedades graves.

No cabe duda, de que la crisis y su prolongación en el tiempo han generado fuertes tensiones presupuestarias que se transforman en un nuevo argumento para promover reformas dirigidas a reducir el gasto público o social, aunque se inician en las áreas de asistencia social y dependencia, acaban afectando también al desempleo y, en último lugar, a las pensiones<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> En este porcentaje se han incluido también a los desempleados que cotizan. Estos datos proceden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<sup>4</sup> Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

<sup>5</sup> Véase el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de *medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas* (es un programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo) y el Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se *prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas*. Además, la norma posibilita una prórroga automática del programa por períodos de seis meses cuando la tasa de desempleo, según la Encuesta de Población Activa (EPA), sea superior al 20%. ([www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/programa-prepara/prepara.html](http://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/programa-prepara/prepara.html)).

<sup>6</sup> Para saber más sobre las reformas de pensiones, se recomienda leer el libro: BLASCO LAHOZ, J.F y PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J, “*La última reforma de la Seguridad Social: la Ley 40/2007, de 4 de diciembre*”, Valencia, Tirant lo Blanch, reformas, 2008.

Desde el punto de vista del análisis de la influencia del objetivo de consolidación fiscal en la reforma del sistema de pensiones, el objetivo consiste en que sólo se trata de corregir el desequilibrio de las cuentas provocado por la crisis, sino también de anticiparse a las necesidades de un futuro no demasiado lejano. Es evidente, que a parte de los cambios en la normativa que se puedan implantar, la inclinación del gasto en pensiones, de los próximos años, es inevitablemente elevado debido al envejecimiento de la población. Todo esto condiciona, como es evidente, al gasto o la partida destinada a las pensiones.

También es importante destacar, que sería necesario adoptar medidas para reforzar la sostenibilidad del Sistema Financiero de la Seguridad Social, para ello es fundamental, fortalecer la lucha contra el fraude que afecta de manera muy negativa al empleo sumergido y por lo tanto, a la falta de cotización<sup>7</sup>.

La fuerte crisis y su prolongación implicaban que sin perder de vista el problema del envejecimiento de la población había que dar respuesta a las tensiones financieras que empezaba a sufrir la Seguridad Social en un contexto en el que la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las cuentas públicas se situaban en el centro de la actuación política.

El gran desafío que debía hacer frente el Gobierno en materia de pensiones, consistía en reducir la rigidez financiera que sufría el sistema de Seguridad Social como consecuencia de la caída del nivel de afiliación que la crisis había provocado. Un cometido que pasaba fundamentalmente por frenar la destrucción de empleo y para lo cual disponía de un margen temporal amplio, gracias a las reservas acumuladas.

El impacto que la crisis económica y la fuerte destrucción de empleo estaba produciendo en términos de afiliación a la Seguridad Social y de aumento del número de desempleados se tradujo a lo largo de 2012 en un deterioro progresivo de las cuentas del sistema.

Para corregir el posible desequilibrio entre ingresos y gastos del sistema, a parte del incremento de las cotizaciones sociales y el aumento de la aportación del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, está el Fondo de Reserva<sup>8</sup> que se nutre fundamentalmente de las cotizaciones excedentes que se integran en él en forma de dotación acordada por el Consejo de Ministros.

Como bien sabemos, la crisis económica ha afectado de manera importante a los recursos del sistema de pensiones y por lo tanto, a la manera de hacer

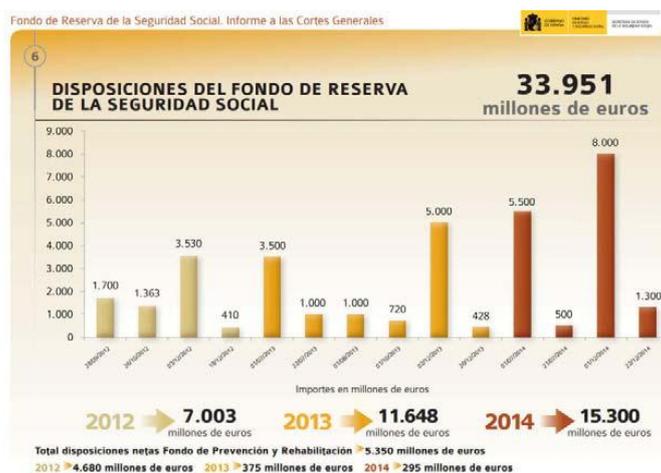
---

<sup>7</sup> El Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril, de *medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de vivienda*, fue aprobado por el Gobierno socialista y la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de *lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social*, aprobado por el Gobierno del PP.

<sup>8</sup> Regulado por la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, *reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*, y el Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla dicha Ley.

frente al gasto que ello conlleva. Ya que existe un mayor porcentaje de pensionistas y un menor número de cotizantes, el gobierno ha recurrido al Fondo de Reserva para sufragar los gastos.

El Gobierno del PP<sup>9</sup> ha sacado del Fondo de Reserva de la Seguridad Social 33.951 millones de euros en los tres últimos años para poder hacer frente al pago de las pensiones. Y que, al cierre de 2014, el saldo de esta “hucha de las pensiones” era de 41.634 millones de euros, según el informe presentado por la ministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez (Véase gráfico).



La causa de esta elevada disponibilidad de los fondos de reserva, tienen que ver con el cuantioso déficit del sistema.

El Fondo de Reserva, creado en 1997, tiene como fin principal asegurar la estabilidad financiera y las prestaciones del sistema de Seguridad Social. Principio que se recoge en las recomendaciones del Pacto de Toledo que contó con el apoyo de todas las fuerzas políticas y sociales. Es decir, se ha diseñado como “colchón” financiero de la Seguridad Social para épocas de caída del empleo y aumento de número de pensionistas.

Para SUAREZ<sup>10</sup> el Fondo de Reserva es un instrumento muy útil para corregir desequilibrios presupuestarios puntuales, pero no puede ser una garantía en el medio y largo plazo.

<sup>9</sup> Información recogida del periódico digital del ABC, con fecha 24 de marzo del 2015 (<http://www.abc.es/economia/20150324/abci-hucha-pensiones-gobierno-201503232035.html>), del periódico digital el País con fecha 23 de enero del 2015 ([http://economia.elpais.com/economia/2015/01/23/actualidad/1422035972\\_487988.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/01/23/actualidad/1422035972_487988.html)) y del diario digital con fecha 23 de marzo de 2015 ([http://www.eldiario.es/economia/Gobierno-tirara-hucha-pensiones-pasado\\_0\\_369563559.html](http://www.eldiario.es/economia/Gobierno-tirara-hucha-pensiones-pasado_0_369563559.html))

<sup>10</sup> SUAREZ CORUJO, B, “El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad”, Madrid, Lexnova, Thomson Reuters, 2014, Pág. 63.

En mi opinión el Fondo de Reserva es un elemento fundamental de ayuda, que debe ser utilizado en momentos puntuales, es decir a corto plazo, pero no debe ser una herramienta para asegurar las pensiones a medio y largo plazo, pues esto debe ser solucionado mediante la creación de un sistema público de pensiones sostenible.

En segundo lugar, las consecuencias que conlleva el envejecimiento de la población, es el empeoramiento de la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones, pues lógicamente habrá más pensionistas y menos cotizantes. Además, el envejecimiento puede provocar un deterioro de la capacidad para crear riqueza con las consiguientes consecuencias económicas, sociales e incluso políticas.

La reducción de la tasa de natalidad, el aumento de la esperanza de vida al nacer y el envejecimiento están transformando la estructura de la pirámide poblacional española, en la que está ganando importancia el colectivo de más de 65 años de edad.

Enfrentarse al problema del impacto del envejecimiento de la población sobre el sistema de pensiones en el largo plazo, requiere, necesariamente, de modificaciones en el propio sistema de pensiones.

Es decir, la sostenibilidad del sistema público de pensiones no sólo depende de la evolución demográfica y de la estructura de la población, sino de la propia evolución económica. Es decir, si nuestra capacidad productiva disminuye no sólo se empobrecerán los pensionistas, sino el conjunto de la población.

#### b) Pacto de Toledo

El pacto de Toledo surge de un informe dirigido a analizar los problemas estructurales de la Seguridad Social cuyo objetivo fue hacer viable financieramente el actual modelo denominado de reparto y solidaridad intergeneracional de Seguridad Social, es decir, garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones. En 1995 se aprueba, por unanimidad de las fuerzas políticas representadas en el parlamento, el Pacto de Toledo que analizó tanto los antecedentes del Sistema de Seguridad Social como los factores que podían condicionar su evolución futura y realizó quince recomendaciones.

JIMENEZ FERNANDEZ<sup>11</sup> sostuvo que el *Pacto de Toledo* es un conjunto de recomendaciones que tienen como objetivo garantizar la protección social dentro de un marco financiero equilibrado y estable que permitan la generación de empleo y la potenciación de la economía española, marco en el que, incluso, se refuerza esa estabilidad con la propuesta de creación de unas

---

<sup>11</sup> JIMENEZ FERNANDEZ, A. "La financiación de la Seguridad Social. Problemas y alternativas", Revista de Treball, 1994, número 24, pág.17

reservas en los momentos en que el ciclo económico permita a la Seguridad Social recaudar más ingresos de los que se gastan.

Sus quince recomendaciones constituyeron la base del acuerdo alcanzado, el 9 de octubre de 1996, entre el Gobierno y los dos sindicatos mayoritarios, que se denominó Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Este acuerdo, más tarde, fue plasmado en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, aprobada por el Congreso el 15 de julio de 1997. De entre las modificaciones que introdujo en el sistema cabe destacar el aumento de 8 a 15 del número de años aplicados al cálculo de la base reguladora de la pensión, la revalorización de las pensiones según la evolución prevista para el IPC, la creación de un fondo de reserva destinado al pago de las pensiones y la eliminación de los topes de cotización por debajo del máximo.

Con posterioridad, el 9 de abril de 2001, el Gobierno, CCOO, la Confederación de empresarios y de la pequeña y mediana empresa firmaron un Acuerdo para la mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, que se concretó con posterioridad en la aprobación de la ley 35/2002, de 12 de julio, por la que se incentiva la jubilación más allá de los 65 años y se permite la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, a los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad a 1 de enero de 1967, siempre que reúnan los requisitos exigidos.

El propio Pacto de Toledo limitó su vigencia a cinco años, estableciéndose que a partir del año 2000 debía procederse a su revisión, Como resultado a ésta, en 2003 fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el Informe elaborado por la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenido por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Posteriormente, el 13 de julio de 2006 se firmó el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, entre el Gobierno, UGT, CCOO, las organizaciones empresariales y la Confederación Española de la pequeña y mediana empresa, que quedó plasmado en la Ley 40/2007. Las principales modificaciones introducidas fueron el cómputo de los días efectivos de cotización para el cálculo de la pensión, en lugar de los correspondientes a las pagas extraordinarias, con el fin de aumentar el número de años efectivos de cotización para el cálculo de la pensión hasta 15; el aumento de la edad límite para la jubilación parcial hasta los 61, condicionando esta a que el trabajador tenga al menos 6 años de antigüedad en la empresa y pueda acreditar un período de cotización de 30 años; y la racionalización de los criterios para acceder a las pensiones de incapacidad.

El Pacto de Toledo ha establecido durante algo más de tres quinquenios la manifestación de un acuerdo político de defensa del “mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones basado en el reparto y en la solidaridad”

(recomendación cero de la versión del Pacto de Toledo de 2011). Aunque desde finales del año 2012 y en concreto del 2013 este acuerdo se ha visto vulnerado por iniciativas que, si bien se han incluido modificaciones importantes en el modelo, responden a una actuación unilateral por parte del Gobierno que han contado con el rechazo del conjunto de fuerzas políticas de la oposición.

c) La reforma del sistema de pensiones.

En la situación actual, y una vez visto todo lo que conlleva el Pacto de Toledo en el punto anterior, cualquier cambio o reforma que se quiera hacer sobre el futuro de la protección social debería respetar dicho Pacto.

La actual crisis financiera que afecta a los fondos de pensiones, entre otras, muestra una vez más que sólo los sistemas de reparto permiten garantizar todas las pensiones<sup>12</sup>.

En mi opinión, la presente crisis financiera que ha afectado a los fondos de pensiones, entre otros, nos sirve de referencia para constatar que el sistema de capitalización no es apto para garantizar un sistema público de pensiones, que garantice el estado de bienestar por el que en nuestro país abogamos, puesto que la capitalización significa que cada afiliado deposita sus cotizaciones en su propia cuenta y estas son capitalizadas mediante las inversiones que realiza la administradora con los recursos de los fondos de que dispone a lo largo de la vida activa del cotizante y este fondo junto con los intereses, *si los hubiera*, es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios al finalizar su vida laboral, este sistema no garantizaría las prestaciones mínimas reconocidas por nuestro sistema actual. Sin embargo el sistema de reparto utilizado por nuestro sistema de pensiones, es un modelo más solidario, y es el que mejor se ajusta a un sistema de seguridad social, pues significa que las cotizaciones de los trabajadores activos actuales van a un fondo común, y con este fondo son financiadas las prestaciones.

Parece necesario efectuar algunas reformas que garanticen la viabilidad del sistema de pensiones en el futuro. En España, se exigen reformas estructurales en muchos ámbitos, como en el mercado de trabajo y los mercados de bienes y servicios, la formación de los trabajadores, entre otros.

ALARCON CARACUEL y GONZALEZ ORTEGA<sup>13</sup>, consideran que la incidencia de la crisis económica sobre la Seguridad Social ha sido aún mayor por el dato de la imperfección del sistema. No solo por lo que se refiere a la complejidad y burocratización del mismo que ha puesto de manifiesto graves defectos de la

---

<sup>12</sup> DE LA FUENTE LAVÍN, M., "*Reparto y capitalización en la financiación de las pensiones*", Capítulo 2 en AA.VV, (Dir. MONEREO PEREZ, J.L), *La política de pensiones en el Estado social en transformación: Aspectos críticos*, Granada, Editorial Comares, 2010, pág. 31 y ss.

<sup>13</sup> ALARCON CARACUEL, M.R y GONZALEZ ORTEGA, S, "*Compendio de Seguridad Social*", 4ª Edición, Madrid, Tecnos, 1991.

gestión que se han traducido en frecuentes despilfarros e incrementos de costos de las prestaciones; sino que, además, el sistema español de la Seguridad Social no había culminado el proceso de expansión necesario para hacer frente, con un mínimo de dignidad, a las diferentes situaciones de necesidad protegidas.

La Ley 27/2011, apuesta por medidas diversas que van encaminadas en tres direcciones principales:

- En primer lugar, se regula la edad de acceso a la jubilación:

Esta reforma será recordada como la que elevó la edad ordinaria de jubilación cuya cuestión fundamental es el alargamiento de la esperanza de vida y de mantener el equilibrio entre los años trabajados y el tiempo de disfrute de la pensión.

Hay que destacar que se mantiene como edad de jubilación ordinaria la de 65 años, siempre y cuando se haya cotizado 38 años y 6 meses, en lugar de los 35 que se exigía hasta ese momento.

- En segundo lugar, se establece el esfuerzo de la contribución del sistema de pensiones:

La contributividad se refleja en la búsqueda de una proporcionalidad entre el importe de las cotizaciones por el sujeto y la cuantía de las prestaciones recibidas como elemento de nuestro sistema. Se puede considerar, que a partir de aquí, se definen todas las reformas que se han implantado en relación al Sistema de la Seguridad Social.

Esta búsqueda, es definida por las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral y las prestaciones que se perciben como pensionistas. Esto se produce, como consecuencia, del retraso en la edad al incorporarse al mercado de trabajo y la salida anticipada por dificultades para mantener su ocupación a partir de una edad que se aproxima a la de jubilación.

- En tercer lugar, va dirigido a los avances o retrocesos en materia de solidaridad del modelo:

Lo que se intenta poner de manifiesto, es que las medidas implantadas están orientadas a la búsqueda de la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Por ello, estas medidas pueden suponer un avance en la mejora de algunos supuestos que regulan la protección social<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Como por ejemplo, extensión del derecho a la pensión de orfandad o la regulación de la pensión de viudedad que consiste en el incremento del 52 al 60% para aquellos viudos/as con 65 años o más que carecen de ingresos.

Pero también no debemos olvidar que la reforma del 2011 impone un sacrificio para todos los pensionistas ya que se les está exigiendo un mayor esfuerzo a los trabajadores que vayan a acceder a la pensión. Debemos tener en cuenta, que el RDL 5/2013 ha supuesto un primer recorte adicional a las jubilaciones anticipadas, a esto hay que unir la Ley 23/2013 que introduce un nuevo factor de sostenibilidad que se aplicará a partir del 2019, del que hablaremos en el siguiente epígrafe.

Según un informe realizado por el Banco Mundial<sup>15</sup>, para evitar la quiebra en la Seguridad Social, y conseguir un sistema público de pensiones eficaz y justo, se podrían tener en cuenta:

- Incrementar las cotizaciones salariales y/o los impuestos.
- Reducir drásticamente las prestaciones, modificando el cálculo de su cuantía inicial o congelando las ya existentes.
- Llevar a cabo una profunda y completa reforma del sistema en su conjunto.

GONZALEZ RABANAL<sup>16</sup>, ha resaltado que una de las principales causas de la pérdida de capacidad para financiarse ha sido la presencia de moratorias por parte de las empresas en el pago de las cuotas de la Seguridad Social, incumplimiento que tiene una mayor influencia en un sistema de Seguridad Social como el español que utiliza la técnica financiera de reparto.

---

<sup>15</sup> BLASCO LAHOZ, J.F., *“La reforma de la Seguridad Social: el pacto de Toledo y su desarrollo”*, Valencia, Tirant lo Blanch, Colección Laboral, 1997, Pág. 46. Además este informe fue presentado el 3 de octubre de 1994 en Madrid, con ocasión de la Asamblea Anual del Fondo Monetario Internacional.

<sup>16</sup> GONZALEZ RABANAL, M.C., *“Los problemas de la Seguridad Social española”*, Madrid, Tecnos, 1990, Pág. 126 y ss.

## 2. Factor de sostenibilidad

### a) Introducción

El factor de sostenibilidad, introducido por la Ley 23/2013, consiste en aplicar un coeficiente relacionado con la media de esperanza de vida en el momento en el que el trabajador accede a la pensión y el cálculo anual de la cuantía de la prestación en función de los gastos e ingresos del sistema.

De esta manera según el art. 3 de la Ley 23/2013, los elementos para el cálculo del factor de sostenibilidad serán las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social elaboradas por la propia Seguridad Social y la edad de 67 años como edad de referencia.

Con este factor, lo que se intenta es garantizar una *equidad intergeneracional*, es decir, que cada generación reciba lo mismo independientemente de su longevidad. Se basará en la publicación del seguimiento sistemático de la esperanza de vida así como de la pertinente información a los pensionistas sobre el efecto que sobre el cálculo de su pensión inicial tendrá la aplicación del factor de sostenibilidad.

El precepto es muy concreto, ya que indica el desarrollo de un factor de sostenibilidad para el actual sistema de pensiones. Cuando habla de *sostenibilidad* lo que quiere decir es que la aspiración de quien otorga el mandato es que el sistema de pensiones se sostenga por sí mismo, y cuando habla de *actual* quiere decir que el sistema de pensiones públicas español es un sistema de reparto de prestación definida<sup>17</sup>.

Con la Ley 24/1997, equidad significaba que la cuantía de la prestación fuera la misma para dos pensionistas independientemente de que su carrera de cotizaciones hubiera ido en aumento o en disminución a medida que se aproximaban a la jubilación, mientras que con la Ley 23/2013, la equidad significa que “*el importe total que perciba a lo largo de su vida un pensionista que acceda al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior*”.

Como ya sabemos, la disminución de la tasa de natalidad y el progresivo incremento de la esperanza de vida de las personas mayores hace necesaria una búsqueda de soluciones que garanticen la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo, garantizando a la vez pensiones adecuadas.

Esta crisis, está originando altas tasas de desempleo así como bajadas de salario, entre otras circunstancias, que están provocando una disminución en

---

<sup>17</sup> Informe del Comité de Expertos sobre “*el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*”, Madrid 7 de junio de 2013, Pág. 3

los ingresos por cotizaciones, haciendo necesario que se acuda al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

CARPIO y DOMINGO consideran como causas fundamentales de los problemas de financiación del Sistema español de Seguridad Social, en primer lugar, el retraso cada vez mayor en la entrada en el mercado de trabajo y, por lo tanto, en el propio sistema de Seguridad Social y, en segundo lugar, el aumento de la esperanza de vida en el momento de la jubilación, por lo que alarga el número de años de percibo de la pensión<sup>18</sup>.

Según el estudio del Informe Mensual de “la Caixa”<sup>19</sup> de enero de 2015, que analiza la sostenibilidad del sistema de pensiones, viene a demostrar que este sistema público de mantenimiento de las retribuciones de los jubilados tiene ante sí, un futuro prácticamente insostenible. Esta situación viene dada tanto por el descenso de las cotizaciones sociales, de carácter coyuntural, es decir, en épocas de recesión debido a un empeoramiento de las condiciones económicas descienden lógicamente las contribuciones de los afiliados, como por el aumento del gasto de pensiones, más estructural pues se produce a largo plazo y debido tanto al mayor número de pensionistas como al aumento de importe de la pensión media.

#### b) Antecedentes

El factor de sostenibilidad se venía anunciando en la reforma que se aprobó en 2011, durante el Gobierno socialista, pero quedó sin concretar. En la Ley del 2011, sobre actualización y modernización del sistema de Seguridad Social, solo se menciona que dependerá de la evolución de la esperanza de vida a los 67 años a partir del 2027 y que será revisado cada 5 años, es decir, la primera revisión debía establecerse en el 2032.

El artículo 8 de esta Ley (27/2011) regula lo que se denomina factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, y en la que se prevé a partir del 2027 una revisión periódica de los parámetros para garantizar su sostenibilidad, en concreto redacta lo siguiente *“con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.”*

---

<sup>18</sup> CARPIO, M y DOMINGO, E., “Presente y futuro de las pensiones en España”, Madrid. Ediciones Encuentro, 1996, Pág. 53

<sup>19</sup> Información recogida en: [http://www.lacaixaresearch.com/es/web/guest/detail-news?lastnewsportal\\_articleData=1049909%2C10180%2C1.1](http://www.lacaixaresearch.com/es/web/guest/detail-news?lastnewsportal_articleData=1049909%2C10180%2C1.1)

Este mismo artículo pone de manifiesto el principio de contributividad, el equilibrio entre las cotizaciones realizadas y las pensiones percibidas donde ese mismo equilibrio se vinculaba a la evolución de la esperanza de vida.

Lo que se intenta era dar respuesta a los problemas demográficos a los que estaba sometido el sistema español de la seguridad social en el medio y largo plazo. De esta manera, el factor de sostenibilidad se ajustará de manera automática, ya que hasta la implantación de esta reforma, no existía ninguna normativa que lo regulase. Así España, se añadiría a las reformas de los sistemas de pensiones de la UE que han introducido sistemas similares que vinculan el sistema de pensiones a la evolución demográfica.

Uno de los desafíos de la reforma del 2011 era el impacto de la crisis financiera y económica en los sistemas de pensiones de reparto, que iba a suponer una presión mayor sobre el gasto público (sostenibilidad) y una necesidad intensa de resolver las deficiencias de adecuación.

El objetivo de la Ley 27/2011, no era otro que el de garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo de un sistema público de pensiones basado en un régimen de reparto.

Uno de los aspectos más novedosos de la reforma de 2011 es la previsión de un factor de sostenibilidad, un mecanismo de ajuste automático de los parámetros del sistema que pretende garantizar su adaptación a los cambios demográficos y con ello su equilibrio y viabilidad, es decir, un mecanismo diseñado para garantizar que el gasto de pensiones no se convierte en una carga excesiva.

Los indicadores en los que se basan, son los siguientes:<sup>20</sup>

- La evolución de la esperanza de vida
- Relaciones de índices demográficos
- Relaciones de índices económicos.

No obstante, la cuantía que resulta de este factor puede tener efectos sobre:<sup>21</sup>

- La fórmula de cálculo de la pensión: al aumentar el número de años cotizados necesarios para alcanzar el 100% de la base reguladora y/o modificar la fórmula de cálculo de dicha base reguladora. Esta modificación incide sobre dos puntos; el aumento del período incluido en el cálculo de la base reguladora y la variación de la fórmula de actualización de las cotizaciones efectuadas en el mencionado período.
- La edad de jubilación: aumentando el número necesario de años cotizados para poder jubilarse a los 67 años.

---

<sup>20</sup> "Informe sobre el factor de sostenibilidad" Madrid, abril 2013. Pág. 5

<sup>21</sup> IBIDEM, pág. 13

A continuación, en el cuadro 1 se resume los efectos de las medidas de esta Ley (27/2011) sobre el equilibrio financiero y la sostenibilidad, la equidad contributiva y la actuarial.

<b>Cuadro 1. Efectos de las medidas de la Ley 27/2011</b>			
<i>Medida</i>	<i>Equilibrio financiero y sostenibilidad</i>	<i>Equidad contributiva</i>	<i>Equidad actuarial</i>
<b>Exoneración cotizaciones</b>	Mejora: más ingresos al retrasar la exoneración		
<b>Aumento edad de jubilación</b>	Mejora: menor número de pensionistas y/o menor pensión media		
<b>Aumento periodo cálculo base reguladora</b>	Mejora: menor pensión media dada la estructura salarial por edades.	Mejora: la base reguladora mide mejor el esfuerzo de cotización	
<b>Cambios en la integración de lagunas</b>	Ambiguo: depende de cuántas lagunas se integren.		
<b>Cambio escala tasa de sustitución</b>	Mejora: menor pensión media por menor tasa de sustitución.	Mejora: proporcionalidad entre 15 y 37 años cotizados.	
<b>Nuevos porcentajes por retrasar la jubilación</b>	Empeora: mayor pensión media al ser los porcentajes mayores que antes.		Mejora: los porcentajes adicionales son más
<b>Nuevas penalizaciones por jubilación anticipada</b>	Mejora: menor pensión media al ser mayores los coeficientes reductores		Empeora: los coeficientes reductores son menos justos.
<b>Cambios en la jubilación parcial</b>	Mejora: más ingresos por cotizaciones		
<b>Factor de sostenibilidad</b>	Mejora: si aumenta la esperanza de vida la revisión de los parámetros debe		Mejora: la revisión según la esperanza de vida implica equidad intergeneracional

Fuente<sup>22</sup>

<sup>22</sup> DEVESA CARPIO, J.E; DEVESA CARPIO, M; DOMINGUEZ FABIAN, I; ENCINAS GOENECHEA, B; MENEU GAYA, R; NAGORE GARCIA, A., “El factor de Sostenibilidad de pensiones de reparto: alternativas para su regulación en España”, Actuarios, 2011, número 31, Pág. 7.

## Dónde hay factor de sostenibilidad

	 DINAMARCA	 FINLANDIA	 FRANCIA	 GRECIA	 ITALIA	 P.BAJOS	 PORTUGAL
LA ESPERANZA DE VIDA AFECTA A...	Edad de jubilación	2022			2021	2013	2025
	Años cotizados			2009		2013	
	Pensión inicial		2010				2010

\* Países donde la esperanza de vida afecta a alguno de los parámetros para determinar la pensión, y el año en que ha entrado o entrará en vigor.

Fuente<sup>23</sup>

Como se puede observar en el cuadro, la revisión de los “parámetros” de la pensión (edad de jubilación, años de cotización y pensión inicial) se hace de la siguiente manera<sup>24</sup>:

En relación a la edad de jubilación:

- En **Italia** los ajustes se realizarán cada 3 años a partir del 2013 y se tendrá en cuenta los datos del último trienio y será a partir de la edad de jubilación de 65 años.
- En **Grecia**, se implanta a partir del 2021 y se realizará de forma automática aunque dicho ajuste está pendiente de su regulación. La edad de jubilación también es a partir de los 65 años.
- En **Dinamarca**, quedará fijada en 67 años a partir del 2022 y después se vinculará a la esperanza de vida.
- Por último, en los **Países bajos**, tienen previsto que aumente la edad de jubilación hasta llegar a los 67 años en 2025 y después, como en el caso de Dinamarca, vincularlo a la esperanza de vida.

En relación a los años de cotización:

- En **Francia**, desde el año 2009, introduce un mecanismo de ajuste de los años cotizados y del aumento de la esperanza de vida los 61 años, cuyo fin es mantener de manera constante el parámetro o ratio entre los años cotizados y los años de cobro de pensión.
- En **Italia**, se vinculó los años cotizados mínimos para acceder a la jubilación anticipada a partir de 2013. Y para la cotización mínima se implanta el mismo mecanismo que en el caso de la edad de jubilación (cada 3 años y se basan en los datos de los últimos 3 años).

<sup>23</sup> Revista Seguridad Social Activa: [http://www1.segsocial.es/ActivaInternet/BuenasPracticas/REV\\_031174](http://www1.segsocial.es/ActivaInternet/BuenasPracticas/REV_031174)

<sup>24</sup> IBIDEM

Por último, en relación al importe de la pensión:

- Tanto en **Portugal** como en **Finlandia**, ajustan de manera directa el importe de la pensión inicial multiplicándola por un factor de sostenibilidad. Las fórmulas que se utilizan para calcular ese factor son distintas.

En el caso de **España**, estos 3 factores se realiza de manera periódica cada 5 años en función de la Ley Española actual.

Además, también hay que mencionar la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que en su artículo 18, punto 3 destaca que *“El Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social”*. Por lo tanto, el factor de sostenibilidad pasa a ser un elemento básico del sistema de pensiones que podrá incidir para que se cumpla tanto la obtención de pensiones adecuadas y la suficiencia del sistema a largo plazo.

c) Normativa actual.

La nueva Ley 23/2013 define el Factor de Sostenibilidad como *“un instrumento que permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de una fórmula, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes”*. Es decir, una vez que se calcule la pensión de jubilación se le aplica una fórmula que tiene por objeto que el importe total que perciba a lo largo de su vida un pensionista que acceda al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior.

En relación a esta Ley (que lo que se pretende es garantizar la estabilidad financiera del sistema a medio y largo plazo a través de un ajuste periódico de la cuantía inicial de la pensión) SUAREZ CORUJO<sup>25</sup> considera que el uso de este lenguaje es propio del mundo del seguro y alejado de la lógica de la Seguridad Social como función del Estado.

Este mecanismo actúa de tal manera que si la esperanza de vida<sup>26</sup> aumenta o disminuye en una población, esos indicadores se recalculan de acuerdo con una fórmula proporcional.

---

<sup>25</sup> SUAREZ CORUJO, B. *“El sistema...”* op.cit, Pág. 287

<sup>26</sup> Este dato, se publica en el Instituto Nacional de Estadística.

$$FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$$

Siendo:

FS = Factor de sostenibilidad.

FS<sub>2018</sub> = 1.

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

$e_{67}^*$  = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida esta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

La fórmula de cálculo de  $e_{67}^*$  es la siguiente para cada uno de los periodos quinquenales:

Para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2019 a 2023, ambos inclusive,  $e_{67}^*$  tomará el valor

$$\left[ \frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

siendo el numerador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2012 y el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017.

Para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2024 a 2028, ambos inclusive,  $e_{67}^*$  tomará el valor

$$\left[ \frac{e_{67}^{2017}}{e_{67}^{2022}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

El factor de sostenibilidad se caracteriza por los siguientes elementos:

- i. Se aplica exclusivamente a la pensión de jubilación y afecta aquellas personas que se jubilen a partir del 1 de enero de 2019.
- ii. Afectará a todas las pensiones de jubilación, con independencia de su cuantía, y se aplicará sin perjuicio del derecho que en su caso tenga el interesado al percibo de complementos por mínimos. Además, se aplicará a todos los regímenes del sistema de Seguridad Social.
- iii. El factor de sostenibilidad, se aplica de forma automática y una sola vez, a todas las pensiones de jubilación independientemente de las cotizaciones realizadas.
- iv. Además, hay que tener en cuenta, que hasta el día 1 de enero de 2019 la pensión de jubilación depende esencialmente de la carrera de cotización de la persona afectada. Sin embargo, a partir de esa fecha, se le añade un factor adicional que es la esperanza de vida.

En definitiva, las personas que estén sujetas a las pensiones de jubilación se verán afectadas tanto por el índice de revalorización como el factor de sostenibilidad, por lo que el impacto de las reformas será mayor. Además, será una situación mucho más gravosa para los futuros pensionistas, ya que si sigue ampliándose la esperanza de vida a los 67 años, el importe de la pensión de jubilación que se perciba, seguirá reduciéndose (aunque la economía y la situación de pensiones mejorasen), ya que solo se contempla el factor de esperanza de vida.

Además hay que tener en cuenta, que en los últimos años han aumentado las pensiones, donde el importe de estas prestaciones medias del sistema ha ido creciendo mucho más que los salarios y mucho más que la variación de precios, pero las cotizaciones han ido disminuyendo de manera significativa.

Ni la Ley 27/2011 ni la Ley Orgánica 2/2012 establecieron ningún calendario para el desarrollo de las genéricas previsiones sobre el factor de sostenibilidad. Por eso el Real Decreto-ley 5/2013 de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, donde en su disposición adicional novena establece que *“el Gobierno, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, creará un comité de expertos independientes a fin de que elabore un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo”*

Este Comité elaboró el *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*, donde se planteaba la creación de un factor de sostenibilidad que era presentado como de *“tercera generación”* por la combinación de dos fórmulas de ajuste<sup>27</sup>: el Factor de Equidad Intergeneracional (FEI), que afectaba a la cuantía inicial de las futuras pensiones reconocidas; y el Factor de Revalorización Anual (FRA), referido al mecanismo de actualización periódica de todas las pensiones.

El *Factor de equidad intergeneracional* (FEI) es un mecanismo por el cual se aplica un descuento a la cuantía inicial de la pensión en función de la evolución de la esperanza de vida. Consiste en multiplicar la cuantía de la pensión por el resultado de dividir la esperanza de vida a una determinada edad (por ejemplo 65 años) en el año concreto (por ejemplo 2014) por la esperanza de vida a esa misma edad en el año que se produzca la jubilación. Si el valor de este factor es inferior a 1 como consecuencia del previsible aumento de la esperanza de vida, la cuantía de la pensión resultante se reducirá.

El *Factor de Revalorización Anual* (FRA) que sustituye el mecanismo de actualización automática de las pensiones conforme al incremento del IPC por una nueva previsión de la que resulta que su revalorización se producirá en función de la situación financiera del sistema.

Es decir, el *FEI* busca que las condiciones de las pensiones sean iguales para todos los jubilados y afecta únicamente a los jubilados entrantes, y el *FRA* una corrección basada en la relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones y actúa sobre la revalorización de todas las pensiones.

Según el informe del comité de expertos, *“la adopción temprana de un factor de sostenibilidad que refuerce, clarifique y asegure el equilibrio del sistema*

---

<sup>27</sup> Según el informe realizado por el PSOE *“sostener las pensiones públicas”* de septiembre 2013, Ganarse el futuro. (Pág. 38 y 39) explica que tanto el FRA y el FEI deben ser rechazadas porque, en primer lugar, resulta sorprendente la ausencia de referencias a la reforma del 2011, pero además ignora los términos en los que se regula el factor de sostenibilidad en la Ley 27/2011 pese a que el encargo recibido alude expresamente a la necesidad de llevarlo a cabo y por supuesto, el informe ni siquiera trata de justificar; en segundo lugar, hay una ausencia total de explicación y, en tercer lugar, cabe denunciar la falta de justificación de la urgencia, ya que, si el factor de sostenibilidad se concibe para dar solución a los problemas del sistema del sistema de pensiones en el medio y largo plazo, parece razonable defender que debería esperarse al menos unos años para evaluar el impacto de la reforma de 2011.

*contribuye a despejar incertidumbres de los pensionistas actuales o de aquellos que están próximos a serlos, y contribuye a mejorar la confianza en la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas*<sup>28</sup>.

En definitiva, lo que se pretende es garantizar la sostenibilidad pero el resultado es de un sistema público de pensiones mucho menos generoso y que va a necesitar de otros complementos<sup>29</sup>.

#### d) Comparación con otros países

El cambio de siglo supuso para los sistemas de pensiones de los países miembros de la Unión Europea la apertura de un periodo de reformas.

En los últimos tiempos los Estados miembros han reformado sus sistemas de pensiones para mejorar su sostenibilidad a medio y largo plazo como una condición necesaria para alcanzar el objetivo de su adecuación<sup>30</sup>.

La situación de envejecimiento de la población y su impacto sobre el gasto público es relativamente generalizada en todos los países desarrollados. Son muchos los países que se han ido sumando, a introducir en sus sistemas de pensiones el factor de sostenibilidad. El objetivo es reducir este impacto sobre las cuentas públicas y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo un número creciente de países ha acometido reformas en sus sistemas de pensiones en los últimos años.

En particular, gran parte de estas reformas han tenido lugar en los últimos 10 años. Estas podrían dividirse en dos grandes bloques: las reformas en las que se revisan los principales parámetros que afectan al cálculo de la pensión y las reformas encaminadas a modificar la estructura del sistema de pensiones.

Un buen número de reformas ha incrementado la penalización por jubilación anticipada o los incentivos a retrasar la edad de jubilación. Al mismo tiempo se ha aumentado, en algunos casos, los años necesarios para recibir el 100% de la pensión. Así, en Dinamarca y Finlandia se ha retrasado la edad a la que se puede acceder a la jubilación anticipada. En Finlandia los últimos años trabajados aumentan ahora en mayor medida el derecho a pensión que con anterioridad. Por último, en Francia, Alemania, Italia y Portugal se ha aumentado la penalización por jubilación anticipada y aumentado los beneficios por atraso en la jubilación.

---

<sup>28</sup> Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Madrid 7 de junio de 2013 (Pág. 4)

<sup>29</sup> En este caso, nos referimos a complementos de ahorro privado.

<sup>30</sup> Informe el Comité de Protección Social sobre la adecuación de las pensiones. 2015. Pág. 3 (punto 5 valoraciones).

País	Factor de Sostenibilidad	¿A quién afecta?	Variable determinante	Variable que se ajusta	Revalorización depende de:
Alemania	X	Todos los pensionistas	Salarios, contribuciones y tasa de dependencia	Pensión inicial y revalorización	Salarios, contribuciones y tasa de dependencia
Dinamarca	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Edad de jubilación	Salarios
España	X	Todos los pensionistas	Esperanza de vida, ingresos y gastos del sistema, número de pensiones y efecto sustitución	Pensión inicial y revalorización	Ingresos y gastos del sistema, número de pensiones y efecto sustitución
Finlandia	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Pensión inicial	Precios y salarios
Francia	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Pensión inicial y años necesarios para generar pensión	Precios
Grecia	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Edad de jubilación	PIB y precios
Holanda	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Edad de jubilación	Salarios
Hungría	X	Pensionistas en el sistema	PIB, precios y salarios	Revalorización	PIB, precios y salarios
Italia	X	Nuevos pensionistas (cuentas nocionales)	PIB nominal, esperanza de vida	Pensión inicial y edad de jubilación	Precios
Japón	X	Todos los pensionistas	Esperanza de vida y tasa de dependencia	Pensión inicial y revalorización	Precios, esperanza de vida y tasa de dependencia
Letonia	X	Nuevos pensionistas (cuentas nocionales)	Esperanza de vida	Pensión inicial	Precios
Noruega	X	Nuevos pensionistas (cuentas nocionales)	Esperanza de vida	Pensión inicial	Salarios
Polonia	X	Nuevos pensionistas (cuentas nocionales)	Esperanza de vida	Pensión inicial	Precios y salarios
Portugal	X	Nuevos pensionistas	Esperanza de vida	Pensión inicial	PIB y precios
República Checa	X	Nuevos pensionistas	Año de nacimiento	Edad de jubilación	Precios y salarios
Suecia	X	Nuevos pensionistas (cuentas nocionales)	Salarios, PIB, cotizaciones, pasivos y esperanza de vida	Pensión inicial y revalorización	Salarios, PIB, cotizaciones, pasivos y esperanza de vida

Fuente<sup>31</sup>

<sup>31</sup> RAMOS, R. "El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones Español", Boletín Económico, Banco de España, 2014, Pág. 80.

En numerosos países de nuestro entorno, en los últimos años, han introducido mecanismos automáticos de ajuste en los sistemas de pensiones, gracias a las reformas implantadas.

Como se puede observar en el cuadro, en aquellos países en los que existe un factor de sostenibilidad, la variable que genera el ajuste automático es el incremento de la esperanza de vida, como Dinamarca, España, Finlandia Francia, etc.

Pero hay otros países que cuentan con cuentas nocionales, (como en el caso de Italia, Letonia, Noruega, Polonia y Suecia) que se trata de las contribuciones de un trabajador a lo largo de su vida laboral se acumulan en una cuenta “ficticia” sobre la que se va aplicando un rendimiento en función de unas variables como las demográficas, económicas, etc, que son las que determinan el valor de la pensión en el momento de la jubilación.

### 3. Índice de Revalorización

#### a) Introducción

Además del Factor de Sostenibilidad que hemos mencionado en el punto anterior, para poder afrontar los desafíos a los que se enfrenta el sistema de pensiones también hay que destacar el índice de revalorización.

La Revalorización está regulado por el artículo 48 LGSS que establecía que las pensiones debían revalorizarse al principio de cada año conforme al índice de precios al consumo previsto para ese ejercicio y que en el mes de noviembre del mismo año, si el IPC<sup>32</sup> acumulado resultaba superior al previsto utilizado en la revalorización inicial, debía actualizarse la cuantía, compensando la desviación sufrida y consolidando esa cantidad en el monto de la pensión.

Pero con la nueva Ley 23/2013, el artículo 48 queda redactado de la siguiente manera *“las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”*.

Es decir, desde el año 1997 las pensiones se actualizaban anualmente conforme al IPC, pero a partir del 1 de enero de 2014 serán incrementadas en función del índice de revalorización que se fija en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El objetivo del índice de revalorización, es contribuir a conseguir la estabilidad financiera a medio y largo plazo del segmento contributivo de la Seguridad Social, en el que se encuentran las pensiones.

#### b) Antecedentes

Para entender la transcendencia del índice de revalorización hay que destacar estas dos normativas:

En primer lugar, la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, estableció que *“las pensiones reconocidas por jubilación, incapacidad permanente o muerte y supervivencia, cualquiera que sea la contingencia que las haya determinado, serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el índice del coste de la vida y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social”*

---

<sup>32</sup> Se tendrá en cuenta el dato de ese mes correspondiente al ejercicio corriente respecto del dato de idéntico mes del ejercicio anterior.

En segundo lugar, la Ley 26/1985<sup>33</sup>, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social estableció que *“las pensiones que se causen con aplicación de las modificaciones introducidas en la presente Ley, serán revalorizadas al comienzo de cada año, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto para dicho año”*.

Las modificaciones que se realizaran al respecto, ya estaban previstas en las recomendaciones del Pacto de Toledo donde se plantea *“la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno”*<sup>34</sup>

Uno de los principales instrumentos para garantizar la suficiencia de las pensiones en España era, hasta la Ley 23/2013, el mecanismo de revalorización de su cuantía contemplado en el artículo 48 LGSS (complementado por el artículo 52 LGSS).

En el Real Decreto-Ley 8/2010, 20 de mayo, *por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*, (en concreto en su artículo 4) se preveía la suspensión en el ejercicio 2011 y teniendo en cuenta lo que se establece en el artículo 48 Uno.1 y 2 de la LGSS, no se revalorizaron las pensiones en ese año. Es más, con la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, cumplió lo que ya se preveía en el RDL 8/2010 congelando en 2011 todas las pensiones excluidas las mínimas.

#### c) Normativa actual

Como se ha mencionado en la introducción de este apartado, con la Ley 23/2013 se ha modificado el artículo 48, pero además esta misma Ley, (en su apartado 2) establece la forma de calcular conforme a una fórmula matemática, del que resulta un coeficiente topado entre un mínimo de 0,25% y un máximo no superior en un 0,5% al índice de Precios al Consumo. Es importante destacar lo siguiente:

- i. Hay un elemento clave que es la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y la revalorización de las mismas, y por lo tanto, la relación entre los ingresos y los gastos.

---

<sup>33</sup> En esta misma línea, también podemos destacar la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que estableció que todas *“las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, será revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año”*.

<sup>34</sup> Recomendación 2º del Pacto de Toledo

- ii. Como se ha indicado anteriormente, ya no es vinculable al IPC sino a la situación financiera del sistema de pensiones.
- iii. Afecta no solo a los pensionistas futuros si no también a los actuales, independientemente del tipo de pensión, y se aplica a todos los regímenes del sistema de Seguridad Social.
- iv. Los factores determinantes pueden depender de las decisiones políticas.
- v. Según la LGSS (art. 48.2), recoge un tope máximo y un tope mínimo. El mínimo es un 0,25% y el máximo equivale al IPC más un 0,50%.

El nuevo índice de revalorización está formado por dos elementos:

El primero, expresa el ritmo de crecimiento anual de los ingresos y gastos de la Seguridad Social en un periodo de once años.

Mientras que el segundo, refleja el equilibrio o desequilibrio entre esos ingresos y gastos en el mismo tiempo de referencia.

Lo que la Autoridad Fiscal dice es que la evolución prevista de ambos componentes amenaza el poder adquisitivo de las pensiones en los sucesivos ejercicios hasta el 2020<sup>35</sup>.

La fórmula trata de garantizar el equilibrio de los ingresos y gastos del sistema a lo largo del ciclo económico. El nuevo índice de revalorización de las pensiones, que a partir de 2014 sustituye a la vinculación de las pensiones con el IPC, aparece de la siguiente forma:

**LA NUEVA FÓRMULA PARA REVISAR LAS PENSIONES**  
 Fórmula del factor de revalorización anual de todas las pensiones.

$$g_{t+1} = \bar{g}_{i, t+1} - \bar{g}_{p, t+1} - \bar{g}_{s, t+1} + \alpha \left\{ \frac{I_t^* - G_t^*}{G_t^*} \right\}$$

Tasa de crecimiento nominal
Ingresos del sistema
Gastos del sistema

Tasa de crecimiento de los ingresos
Tasa de crecimiento del número de pensiones
Incremento de la pensión media debido al efecto sustitución, por las diferencias entre las altas y bajas del sistema.

Gastos del sistema

La barra (—) encima de las tasas de crecimiento indica que éstas se calculan como una media móvil aritmética. El asterisco (\*) indica que los ingresos y gastos se calculan como una media móvil aritmética.

<sup>35</sup> Información recogida de la nueva tribuna: <http://www.nuevatribuna.es/content/print/van-perder-pensiones/201501>.

Las variables que intervienen en el cálculo, de izquierda a derecha, son: la tasa de variación de los ingresos del sistema, la tasa de variación del número de pensiones, el efecto de sustitución y un componente que corrige por la diferencia entre ingresos y gastos del sistema.

El resultado del índice de revalorización de las pensiones garantiza el equilibrio a medio plazo entre ingresos y gastos o, en su defecto, permite alcanzarlo en un periodo determinado de tiempo en caso de no estar en equilibrio, proporcionando estabilidad a largo plazo al segmento contributivo del sistema de pensiones de la seguridad social<sup>36</sup>.

Esta fórmula establece que a la variación de los ingresos (cotizaciones y aportación del Estado en complementos a mínimos) deben restarse las variaciones de los dos restantes elementos, número de pensiones y pensión media, que no es otra cosa que el gasto. Lógicamente, para que el índice de revalorización sea positivo es imprescindible que la variación de ingresos también lo sea.

Además, esta fórmula matemática utiliza como parámetros los siguientes factores<sup>37</sup>:

- i. Los ingresos del sistema de Seguridad Social
- ii. El número de pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social
- iii. Los gastos del sistema de Seguridad Social.
- iv. El “efecto sustitución”, es decir, “la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización den dicho año”.
- v. Un parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33, que se revisará cada cinco años y que para el primer quinquenio será de 0,25.

Es evidente que la sustitución del mecanismo de revalorización de las pensiones vinculado a la evolución del IPC por el novedoso Índice de Revalorización basado en la formulación matemática comentada constituye un cambio de enorme calado por cuanto afecta a la esencia o naturaleza de este instrumento clave en la determinación de la cuantía de la pensión. Así, el nuevo índice persigue como objeto principal garantizar la estabilidad financiera del sistema garantizar, y solo de forma secundaria mantener el poder adquisitivo de las pensiones.

Hay que tener en cuenta, que en épocas de crisis económica el índice de revalorización se verá afectado a la baja pero se garantiza un incremento mínimo anual, que los pensionistas perderán poder adquisitivo, y que los

---

<sup>36</sup> Opinión sobre la determinación del Índice de Revalorización de las Pensiones 2015 elaborado por AIReF en noviembre del 2014.

<sup>37</sup> Información recogida en [elderecho.com](http://elderecho.com) del día 01 de febrero del 2014

factores que determinan el índice de revalorización presentan cierta inseguridad.

Según el informe realizado por el PSOE, *“el diseño de la revalorización propuesto por los Expertos y ahora por el propio Gobierno exponen que si las cosas van bien cabe revalorizar –incluso por encima del IPC- y si van mal hay que congelar o incluso reducir la cuantía de la pensión”*.

El Gobierno del PP<sup>38</sup> reconoce *“que sólo en los próximos nueve años la nueva fórmula podría suponer un recorte”*, ante esto, el portavoz de UPyD<sup>39</sup>, Álvaro Anchuelo, considera que *“dejará a los pensionistas condenados a una pérdida continuada de poder adquisitivo en los años venideros”*.

En mi opinión, en lo referente a la nueva fórmula de la revalorización de las pensiones desarrollada por el gobierno, una vez más perjudica a los pensionistas, puesto que si comparamos la redacción anterior del artículo 48, las pensiones eran revalorizadas en base al IPC, este índice nos dice lo que han crecido o disminuido los precios, formula que me parece más justa, pues en realidad este índice es el que va a influir en la disponibilidad económica de los pensionistas. Ahora el cálculo se realiza a partir de estimaciones hechas por el ejecutivo o gobierno a principios de año y fórmulas que según los expertos van a perjudicar seriamente al pensionista, pues con la crisis económica y el envejecimiento de la población, como causas más importantes, el resultado de la formula será negativo ya que lógicamente cada vez habrá más pensionistas y menos cotizantes, es decir más gastos que ingresos y para el improbable caso de que el resultado fuera positivo esta revalorización estaría limitada a un 0.50 por encima del IPC. También se garantiza una revalorización mínima del 0.25% para el caso de que al aplicar la fórmula de revalorización este porcentaje fuera inferior a este 0,25%, insuficiente desde mi punto de vista, si tenemos en consideración que el IPC acumulado de diciembre de 2008 a diciembre de 2014 ha tenido una subida del 8,5%, lo que supone una media, en época de crisis económica en la que bajan notablemente los precios, del 1,4%, con estos datos es evidente que el pensionista va a perder poder adquisitivo al aplicar esta nueva Ley.

---

<sup>38</sup> Información recogida en el diario: [http://m.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/indice-revalorizacion-pensiones-medida-inconstitucional\\_0\\_180232094.html](http://m.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/indice-revalorizacion-pensiones-medida-inconstitucional_0_180232094.html)

<sup>39</sup> Información recogida en infolibre: [http://infolibre.es/noticias/economia/2013/11/20/el\\_aprueba\\_solitario\\_reforma\\_las\\_pensiones\\_entre\\_acusaciones\\_burla\\_provocacion\\_10015\\_1011.html](http://infolibre.es/noticias/economia/2013/11/20/el_aprueba_solitario_reforma_las_pensiones_entre_acusaciones_burla_provocacion_10015_1011.html)

#### 4. Conclusiones

La presente crisis económica ha afectado a la obligación que tiene el Estado de bienestar de garantizar la estabilidad del sistema público de pensiones debido a la falta de cotizaciones provocado por el alarmante aumento del desempleo, teniendo en cuenta que son los empresarios y los trabajadores quienes sufragan las pensiones, lo cual unido al aumento del número pensionistas debido al envejecimiento de la población, ha generado un desequilibrio entre la reducción de los ingresos y el aumento del gasto que ha llevado a hacer uso del Fondo de Reserva, convirtiendo en exigua la garantía de la estabilidad de sistema público de pensiones. Esto es sólo una solución a corto plazo haciéndose necesario la creación de un sistema público de pensiones sostenible lo cual implica que se establezca una nueva normativa acorde a la nueva situación económica, a la evolución demográfica y a la estructura de la población.

Cabe destacar que el modelo de reparto de nuestro sistema de pensiones es más solidario y se ajusta mejor a nuestro sistema de Seguridad Social con respecto a otros países siendo las cotizaciones de los trabajadores activos actuales las que desde un fondo común financien las pensiones.

A consecuencia de la tardía incorporación laboral bien por la realización de estudios superiores o la falta de oportunidad laboral, la disminución de cotizantes y el envejecimiento de la población han llevado adoptar pautas que equiparen las contribuciones del trabajo a la prestación a percibir. Pero teniendo en cuenta que debido a las circunstancias actuales, precariedad laboral, contratos parciales y/o temporales, es difícil para algunos de nosotros cumplir los nuevos requisitos establecidos, treinta y ocho años y seis meses de cotización, que ni aun retrasando la edad de jubilación es imposible alcanzar, lo que nos produce una tremenda inseguridad en nuestro futuro e imposibilita el acceso a una jubilación que nos permita una vida digna.

El índice de revalorización y el factor de sostenibilidad son dos variables en las que se basan para realizar el cálculo de las pensiones tanto de los nuevos como de los que ya han accedido a la jubilación, para ello se ha desarrollado la Ley 23/2013, comentada y desarrolla en el presente trabajo.

Esta Ley introduce medidas complejas que resultan incomprensibles para el ciudadano y que tiene por objeto garantizar la supervivencia del sistema de Seguridad Social a costa del sacrificio de los pensionistas. Lo que sí tienen claro, es que cuanto más aumente la esperanza de vida de los españoles menos percibirán las generaciones futuras, el motivo de la misma, es que depende del envejecimiento de la población y de la situación económica del

país, y a esto hay que añadir que no hay suficientes cotizantes para que respalden los gastos que van dirigidos a sufragar dicha partida.

Las razones principales del escaso número de cotizaciones, se debe a:

- La elevada edad de población: existe una clara tendencia ascendente en cuanto al envejecimiento de la población española con el consiguiente aumento de pensionistas.
- La disminución de la tasa de natalidad: se ha reducido considerablemente el número de nacimiento o de hijos que se tienen actualmente, por lo que se reduce el número de futuros cotizantes.
- La emigración de los jóvenes: ante la difícil situación laboral nuestros jóvenes emigran con la esperanza de obtener una oportunidad en el mercado internacional que el español no les puede ofrecer, reduciendo una vez más, el número de cotizantes.
- La economía sumergida: ha sido y sigue siendo un gran problema en nuestro país, el desarrollo de una economía que priva al estado de un importante porcentaje en la recaudación, es decir, todas esas personas que realizan sus funciones en empresas de manera ilegal.

El factor de sostenibilidad, es una variable nueva que se regula a través de la Ley 23/2013 como hemos mencionado anteriormente, en cambio, el índice de revalorización ya estaba regulado por el artículo 48 LGSS aunque ya estaba previsto en el Pacto de Toledo.

En cuanto a la segunda variable, antes de la nueva Ley, se tenía en cuenta el IPC real, pero con la nueva ley se aplica en función del índice de revalorización establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es decir, se realiza por estimaciones teniendo en cuenta la situación económica y el envejecimiento de la población. Todo esto redundará en que a la larga los pensionistas pierdan poder adquisitivo.

En función de estas estimaciones, se encuentran unos límites que oscilan entre el 0.25% de mínimo y el 0.50% de máximo más IPC estimado siempre y cuando la situación económica nos lo permita.

En definitiva, estos dos factores (índice de revalorización y el factor de sostenibilidad) afecta a todos los pensionistas y la variable determinante es el incremento de la esperanza de vida, la previsión estimada por el gobierno de ingresos y gastos del sistema y, el número de pensionistas.

Independientemente de las reformas o normativas que se establezcan, el gran problema es la falta de cotizantes que garantice la estabilidad de las pensiones y que sostengan su financiación. Si no se realizan las medidas oportunas para atajar el problema del desempleo y del aumento de cotización de las mismas, está claro que no se conseguirá recaudar el colchón necesario para afrontar los

gastos de las pensiones. ¿No sería más fácil adoptar medidas para promover la creación de nuevos puestos de trabajo que aporten ingresos al estado?

En cuanto a la edad de jubilación, se intenta motivar la prolongación de la vida laboral a través de unos incentivos, pero ¿compensa realmente sacrificar años de jubilación por los incentivos que se ofrecen? Y por otro lado, ¿se ha tenido en cuenta que en el actual contexto de destrucción de empleo, se despide a trabajadores próximos a la jubilación a costa de las arcas del estado? ¿Qué posibilidades reales tienen de permanecer en el mercado laboral los mayores de 65 años?

Desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema público de pensiones evidentemente mejora sus números al cargarlos a las espaldas de los pensionistas, pero no olvidemos que este sistema fue creado precisamente para asegurar la sostenibilidad económica de aquellos que ya no reúnen las condiciones físicas y psíquicas para realizar de manera satisfactoria su actividad laboral.

Si antes se tenía claro que las pensiones se revalorizaban con el IPC, ahora se actualizan en función del índice de revalorización establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La gran pregunta es ¿hay algo que pueda generar más incertidumbre a los pensionistas que no saber si sus pensiones van a depreciarse año tras año?

Los pensionistas están sufriendo las consecuencias de las reformas de las pensiones, viendo como pierden poder adquisitivo. ¿Qué podríamos hacer ante esta situación?, muchos opinan que contratar un plan de pensiones privado, pero esto exige tener una buena capacidad económica y la posibilidad de encontrar un empleo que nos lo permita. Y si se hace necesario contratarlo ¿no está fallando el llamado Estado de Bienestar?

Lo que está claro es que la situación mundial ha hecho temblar los cimientos de nuestro sistema creando un panorama de incertidumbre general, se ha destruido nuestra aspiración a cierta estabilidad dejándonos con la sensación de desamparo en los años de jubilación, puesto que estas medidas se dirigen a llenar las arcas no a mejorar la calidad de vida de nuestros mayores. No se toman para superar las circunstancias actuales ya que a pesar de conseguir una bonanza económica el factor de sostenibilidad, a todas luces subjetivo a ojos del Gobierno, no nos garantiza una mejora en las pensiones.

El discurso de reforma que debemos reforzar a partir de ahora debe pasar antes de nada por preguntarnos qué y cómo hay que transformar, para que la respuesta que acordemos sea eficaz y garantice que el sistema siga protegiendo de forma adecuada a la gente y en condiciones de sostenibilidad.

De hecho, podríamos decir que la reforma más importante de cualquier sistema de reparto consiste en conseguir un mercado de trabajo fuerte, y la necesidad de articular medidas que ayuden a garantizar un crecimiento coherente de ingresos y gastos de modo que se asegure la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

El sistema de pensiones no debe ser utilizado para afrontar y paliar la crisis actual, sus fines y necesidades se proyectan a medio y largo plazo y deben ser resueltas en el marco del propio sistema sabiendo que su mayor dependencia se da con la relación entre cotizantes y pensionistas.

## 5. Bibliografía

- Libros:

ALARCON CARACUEL, M.R y GONZALEZ ORTEGA, S., *“Compendio de Seguridad Social”*, 4º edición, Madrid, Tecnos, 1991.

BARRADA RODRIGUEZ, A y GONZALO GONZÁLEZ, B, *“La financiación de la Protección Social en España. A propósito del Pacto de Toledo”*, Madrid, CES Colección Estudios, 1997.

BLASCO LAHOZ, J.C, *“La reforma de la Seguridad Social: el pacto de Toledo y su desarrollo”*, Valencia, Tirant lo Blanch, Colección Laboral, 1997.

BLASCO LAHOZ, J.F y PIÑEYROA DE LA FUENTE, A.J, *“La última reforma de la Seguridad Social: la Ley 40/2007, de 4 de diciembre”* Valencia, Tirant lo Blanch, reformas, 2008.

CABANILLAS BERMUDEZ, J.M, *“El Pacto de Toledo”* Madrid, Tecnos, 1997.

CARPIO, M y DOMINGO, E, *“Presente y futuro de las pensiones en España”*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1996.

GONZALEZ RABANAL, M.C, *“Los problemas de la Seguridad Social española”*, Madrid, Tecnos, 1990.

GONZALEZ-SANCHO LOPEZ, E. *“Crisis económica y crisis de la Seguridad Social”*, Revista de Trabajo, 1985, número 78.

JIMENEZ FERNANDEZ, A *“La financiación de la Seguridad Social. Problemas y alternativas”*, Revista de Treball, 1994, número 24.

MONEREO PEREZ, J.L, *“La política de pensiones en el estado en transformación: Aspectos críticos”* Granada, Colección Trabajo y Seguridad Social, Editorial Comares, 2010.

SUAREZ CORUJO, B, *“El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad”*, Madrid, Lex Nova, Thomson Reuters, 2014.

- Artículos:

BRAVO FERNANDEZ, CARLOS, *“Criterios y alternativas para abordar una nueva reforma del sistema público de pensiones en el marco del Diálogo Social”* Área de Políticas Públicas, Sociales y Estado del Bienestar. Informes de la Fundación 2010, número 26.

DEVESA CARPIO, J.E., DEVESA CARPIO, M., DOMINGUEZ FABIAN, I., ENCINAS GOENECHEA, B., MENEU GAYA, R. y NAGORE GARCIA, A., *“El factor de Sostenibilidad de pensiones de reparto: alternativas para su regulación en España”*, Actuarios, 2011, número 31.

DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO DE ESTUDIOS, *“La reforma del sistema de pensiones en España”*, Banco de España, Eurosistema, 2010.

GALA DURÁN, C., *“Un modelo de pensión de jubilación: el impacto del índice de revalorización anual y del factor de sostenibilidad”*, IUSLabor, 2014

RAMOS, R., *“El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones Español”*, Boletín Económico, Banco de España, 2014.

