

UN NUEVO MODELO DE PENSIÓN DE JUBILACIÓN: EL IMPACTO DEL ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN ANUAL Y DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

Carolina Gala Durán

Catedrática acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Barcelona.

Abstract

En el presente estudio se analiza la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Especialmente, la introducción del “índice de revalorización” y el “factor de sostenibilidad” en la pensión de jubilación, que ha supuesto una de las mayores reformas aprobadas en décadas en el marco de nuestro sistema de pensiones y, particularmente en materia de jubilación.

This paper analyzes Law 23/2013, December 23, regulating the Sustainability Factor and the Revaluation Index System of Social Security Pension is analyzed. Especially, the introduction of the "revaluation index" and the "sustainability factor" in the retirement pension, which has been one of the major reforms adopted in decades in our pension system, and particularly, on retirement.

Title: A new model of retirement pension: the impact of the annual revaluation index and the sustainability factor

Palabras clave: pensión de jubilación, índice de revalorización, factor sostenibilidad
Keywords: retirement pension, appreciation rate, sustainability factor

Sumario

1. Introducción.
2. El nuevo índice de revalorización anual.
3. El impacto del factor de sostenibilidad.
4. Conclusiones finales.

1. Introducción

Junto con dos importantes hitos en el ámbito de la pensión de jubilación –la entrada en vigor de la Ley 27/2011¹ y las reformas incorporadas por el RDL 5/2013²–, el pasado año 2013 también trajo consigo la aprobación de una norma que supone, sin duda, un cambio de modelo en lo que entendemos como pensión de jubilación, y cuyos efectos tienen una gran trascendencia, tanto presente –a partir del 1 de enero de 2014–, como, especialmente, futura –para aquellas personas que se jubilen a partir del 1 de enero de 2019–. Nos referimos a la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Y ese cambio de modelo se debe al hecho de que, tal y como deriva del propio título de la norma, nuestro sistema de pensiones –y, particularmente, la pensión de jubilación– se vincula ahora directamente y, sobre todo, a su sostenibilidad financiera, lo que se traduce en un doble efecto negativo para los pensionistas: por un lado, a partir del día 1 de enero de 2014, las pensiones ya causadas –de cualquier tipo, incluidas las pensiones mínimas– perderán poder adquisitivo, y, por otro, a las personas que se jubilen a partir del 1 de enero de 2019 se les aplicará automáticamente un factor que reducirá el importe de su pensión inicial; factor que se vincula exclusivamente a la esperanza de vida y que se irá incrementando con el transcurso de los años. El primer efecto deriva del denominado por la Ley 23/2013 “índice de revalorización” y el segundo es consecuencia del “factor de sostenibilidad”, aunque ambos responden, como señalábamos anteriormente, a la lógica de garantizar la sostenibilidad financiera de nuestro sistema de pensiones.

A nuestro entender, la aplicación combinada de ambos factores comporta una de las mayores reformas aprobadas en décadas en el marco de nuestro sistema de pensiones y, particularmente en materia de jubilación, y constituye “un antes y un después” que va a implicar, incluso para aquellas personas que cotizan por la base máxima, una reducción de su pensión de jubilación y, como consecuencia de ello –para aquéllos que puedan–, la obligada búsqueda de vías complementarias (la suscripción de planes de pensiones o contratos de seguro, el recurso a las fórmulas de compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo previstas por la ley...).

¹ De 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, que entró en vigor el 1 de enero de 2013.

² De 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

2. El nuevo índice de revalorización anual

Desde el año 1997 las pensiones –con alguna excepción en los últimos años– se han venido actualizando anualmente conforme al IPC. Ahora bien, esta fórmula desaparece a partir del 1 de enero de 2014 y la nueva redacción del artículo 48 LGSS nos señala que todas las pensiones contributivas (jubilación, viudedad, incapacidad permanente...), incluidas las pensiones mínimas, serán incrementadas al inicio de cada año en función del índice de revalorización fijado en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, ¿cómo se determina este índice de revalorización anual? Se establece siguiendo una compleja fórmula matemática recogida en el nuevo apartado 2º del mencionado artículo 48, y que comporta, en el fondo, que el mismo va a depender anualmente de elementos como los ingresos del sistema de Seguridad Social, el número de pensiones contributivas, el efecto sustitución³ y el importe de los gastos del sistema de Seguridad Social. Aquí cabe señalar que:

a) Como manifestábamos anteriormente, el elemento clave es la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y, en consecuencia, la revalorización de las pensiones se vincula directamente a dicho elemento y, por consiguiente, a la relación entre los ingresos y los gastos del propio sistema. Es fácil deducir que, en épocas de crisis económica como la actual, que provocan un déficit en las cuentas del sistema de pensiones, el índice de revalorización se verá afectado a la baja, si bien, como veremos, se garantiza un incremento mínimo anual.

b) La revalorización anual de las pensiones ya no se vincula, como antes, al incremento del IPC, de los precios, “del coste de la vida” en definitiva, sino a la situación financiera del sistema de pensiones, lo que determina que si las cuentas de la Seguridad Social van mal pero el IPC sigue subiendo –como, de hecho, está pasando, aunque sea en porcentajes más bajos que tiempo atrás– los pensionistas perderán poder adquisitivo y, además, de una forma acumulativa a lo largo de los años.

c) Esta nueva fórmula afecta a los que ya eran pensionistas en enero de 2014 o lo serán a lo largo de este año y con independencia del tipo de pensión contributiva que reciban, incluidas las pensiones mínimas. Y se aplica a todos los regímenes del sistema de Seguridad Social.

d) Los factores que determinarán anualmente el importe del índice de revalorización presentan un cierto grado de inseguridad o incerteza y, por consiguiente, el porcentaje concreto del índice de revalorización puede depender también de factores o decisiones

³ Que se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

políticas. Y ello por cuanto a la hora de presupuestar para el año siguiente los ingresos y gastos del sistema de pensiones existe, como sabemos, un cierto margen “político” que, a su vez, va a determinar el importe concreto del índice de revalorización a aplicar el próximo año.

e) En el artículo 48.2 LGSS se recoge un tope mínimo y un tope máximo del índice revalorización, lo que garantiza que siempre se incrementarán las pensiones, incluso en épocas de grave crisis económica como la actual, pero también que, en fases de expansión económica en las que se incrementen, incluso de forma importante, los ingresos, el gasto en pensiones tampoco será excesivo. El tope mínimo es un índice de revalorización de un 0,25% (el previsto para el año 2014) y el tope máximo es equivalente al IPC más un 0,50%.

Sin embargo, el sistema ideado tiene un efecto negativo para los pensionistas y un evidente efecto de ahorro para el sistema de pensiones; pongamos un ejemplo: como ya hemos señalado, en el año 2014 se ha aplicado el tope mínimo del 0,25% lo que supone, por un lado, que efectivamente se incrementan las pensiones y no se congelan o reduce su cuantía, pero, por otro lado, se va a producir ya este año una pérdida de poder adquisitivo para los pensionistas, aunque sea mínima (el IPC en diciembre de 2013 se ha situado en el 0,3%). Y si tenemos en cuenta las previsiones del Gobierno que hablan de que, durante 5 años, la situación económica del sistema de pensiones será semejante a la actual, si se decidiera mantener anualmente el índice de revalorización durante los próximos 5 años en el mínimo del 0,25% y el IPC se situara en un 1,5% (que es la media en nuestro país en los últimos años) la pérdida acumulada en poder adquisitivo de un pensionista desde el 1 de enero de 2014 al 1 de enero de 2019 sería de un 5,05%⁴. Obviamente, desde la perspectiva del sistema de Seguridad Social esa pérdida de poder adquisitivo se traduce en un ahorro muy importante.

Pero seamos positivos: siguiendo con el ejemplo anterior, si en el año 2019 –siguiendo las previsiones del Gobierno– la situación económica del sistema de pensiones mejorara y se optara por aplicar el tope máximo, esto es, el IPC más un 0,50%, manteniéndose el IPC en un 1,5%, el pensionista puesto como ejemplo necesitaría 11 años con ese tope máximo anual (de 2019 a 2029) para recuperar la pérdida de poder adquisitivo acumulada entre los años 2014 y 2018. Al menos a día de hoy, nos parece difícil que se mantenga durante 11 años consecutivos ese tope máximo o que siquiera se alcance en algún momento próximo en el tiempo, aunque, deseamos, en el fondo, equivocarnos.

⁴ A razón de un 0,05% en 2014 y un 1,25% de 2015 a diciembre de 2018 (IPC 1,5% - 0,25% equivalente al índice de revalorización). Al respecto, vid “¿Cuánto se devaluará mi pensión con la reforma?”, El País.

De lo que no parece haber duda es que, al menos en los próximos años, todos los pensionistas contributivos del sistema (más de 9 millones de personas en estos momentos) perderán poder adquisitivo.

f) Este nuevo sistema se aplica, además, en un momento en el que el 70% de las pensiones del sistema no superan los 1.000€ y el 50% no superan los 650€ mensuales. En fin, para poner de manifiesto el impacto real que el nuevo índice de revalorización tendrá ya en el año 2014 basta tener en cuenta algunos datos: una pensión de 669,42€ mensuales (la pensión de viudedad media de las mujeres en el régimen general de la Seguridad Social) se incrementa en 1,67€ al mes⁵; una pensión de 1.254,58€ mensuales (la pensión de jubilación media de los hombres en el régimen general) se incrementa en 3,13€ mensuales⁶; y una pensión de 1.006,97€ (la pensión de incapacidad permanente media de los hombres en el régimen general) se incrementa en 2,51€ mensuales⁷.

3. El impacto del factor de sostenibilidad

El origen de este segundo factor se encuentra en la nueva disposición adicional 59ª LGSS (incorporada por la Ley 27/2011), donde se preveía su entrada en vigor a largo plazo, en el año 2032, si bien, como consecuencia de lo previsto en el artículo 18.3 de la Ley Orgánica 2/2012⁸ y la situación de déficit de nuestro sistema de pensiones, su puesta en práctica se ha adelantado al día 1 de enero de 2019. También cabe citar como antecedente el polémico “Informe del Comité de expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones”. Pero, ¿en qué consiste este factor? Su regulación se encuentra en los artículos 1 a 6 Ley 23/2013 y se caracteriza por los siguientes elementos:

1) Se aplica exclusivamente a la pensión de jubilación y afecta a aquellas personas que se jubilen a partir del 1 de enero de 2019. Esto supone también que estas personas se verán afectadas tanto por el nuevo índice de revalorización como por el factor de sostenibilidad, por lo que el impacto de la reforma será mayor (reducción de la cuantía inicial de la pensión y revalorización anual de la misma no vinculada al IPC).

2) Afectará a todas las pensiones de jubilación, con independencia de su cuantía, señalándose en el artículo 6 de la citada Ley 23/2013, que el factor de sostenibilidad se aplicará sin perjuicio del derecho que en su caso tenga el interesado al percibo del

⁵ Fuente www.seg-social.es, estadísticas.

⁶ Fuente www.seg-social.es, estadísticas.

⁷ Fuente www.seg-social.es, estadísticas.

⁸ De 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

complemento por mínimos. Este factor de sostenibilidad se aplicará a todos los regímenes del sistema de Seguridad Social.

3) Este factor se aplicará, de forma automática y una sola vez, a todas las pensiones de jubilación, con independencia de las características de la carrera de cotización de la persona afectada (por poner un ejemplo: es irrelevante que se trate de una persona con una carrera de cotización de 39 años y una cotización por base máxima o de una persona con una carrera de cotización de sólo 20 años y con unas bases de cotización muy bajas, el importe del factor de sostenibilidad será el mismo ya que depende exclusivamente de la esperanza de vida).

4) El factor de sostenibilidad se utiliza en otros países (Alemania, Portugal...) pero con características diferentes y, en consecuencia, con efectos diversos –más o menos negativos– respecto de los pensionistas. En nuestro país se ha optado por vincularlo con el cálculo inicial de la pensión de jubilación y relacionarlo únicamente con la evolución de la esperanza de vida a los 67 años. Tal y como manifiesta el Dictamen del Consejo Económico y Social nº 7/2013 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del índice de revalorización, ésta es la opción más gravosa para los futuros pensionistas, ya que si sigue ampliándose la esperanza de vida a los 67 años en nuestro país –que es la tendencia esperada–, aunque nuestra economía, y la propia situación del sistema de pensiones mejorase de forma muy significativa, el importe de la pensión de jubilación seguirá reduciéndose, al ser el factor esperanza de vida el único contemplado (cabe señalar que, en otros países, ese factor se modula o incluso se neutraliza –es el caso de Alemania– teniendo en cuenta otros factores, como la evolución de la economía, el incremento del empleo y/o de la productividad...).

5) En el artículo 1 Ley 23/2013, el factor de sostenibilidad se define como un instrumento que, con carácter automático, permite vincular el importe de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, *“ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes”*. Es importante destacar que esto supone, tal y como reconoce la exposición de motivos de la Ley ajustar *“la pensión inicial de jubilación de manera 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. Para ello se relaciona la esperanza de vida estimada en ambos momentos... Este factor asegura el riesgo asociado al incremento de la longevidad y ajusta la equidad intergeneracional...”*.

En otras palabras, el factor de sostenibilidad comporta que una persona que, por ejemplo, se jubile en el año 2035, aunque viva más años, debe recibir una cuantía de pensión de jubilación equivalente a la de las personas que se jubilaron años antes (en el año 2020 por ejemplo) y, en consecuencia, su pensión inicial debe ser menor, ya que, de otra manera, se rompería la “equidad intergeneracional”, y, ello insistimos, con independencia de su esfuerzo de cotización a lo largo de su vida laboral. Esta nueva fórmula supone un cambio radical en el planteamiento de lo que hasta ahora entendíamos como pensión de jubilación, y ello por varias razones:

- Hasta ahora y hasta el día 1 de enero de 2019 –que será cuando entre en vigor el factor–, la pensión de jubilación depende esencialmente de la carrera de cotización de la persona afectada (en número de años cotizados y en cuantía de las bases de cotización). Sin embargo, a partir del 1 de enero de 2019 al cálculo anterior, derivado de la carrera de cotización (del que ya resulta una cuantía devaluada de pensión como consecuencia de las reformas incorporadas por la Ley 27/2011), se le añadirá un factor adicional automático que es el factor de sostenibilidad, vinculado exclusivamente, como venimos manifestando, a la esperanza de vida a los 67 años.
- Con este nuevo sistema, un factor positivo en nuestro país –el avance de la esperanza de vida una vez jubilados–, se convierte en un factor negativo: mientras más vivan las personas más mayores que nosotros menos cobraremos nosotros al jubilarnos.
- Teniendo en cuenta que todas las previsiones apuntan a que continuará el incremento de la esperanza de vida a los 67 años en los próximos años, la tendencia futura, de carácter acumulativo por períodos quinquenales, del factor de sostenibilidad será la reducción progresiva de la cuantía inicial de las pensiones de jubilación y, en consecuencia, llevará al empobrecimiento progresivo de los pensionistas de jubilación. Podría afirmarse que el factor de sostenibilidad no está diseñado para que necesariamente se exprese en negativo y es cierto, pero no podemos olvidar tampoco que un avance en positivo –que sólo nos puede llevar a un factor 0 y no a un incremento en la pensión– requeriría que la esperanza media de vida a los 67 años en el país decreciese, lo que no sólo no resulta deseable por razones evidentes, sino también bastante improbable (se requeriría, por ejemplo, una epidemia...).
- Y, como hemos visto, el factor de sostenibilidad se basa también en la idea de equidad intergeneracional, entendida como que ésta exige que una persona, aunque viva más años, debe recibir una cuantía de pensión de jubilación equivalente a la de las personas que se jubilaron años antes y, en consecuencia, su pensión inicial debe ser menor. Esta forma de interpretar la equidad intergeneracional nunca ha estado presente en nuestro sistema de jubilación, ya que hasta ahora se interpretaba de una

forma radicalmente diferente: esa equidad implicaba, bajo la lógica del sistema de reparto, que los cotizantes actuales con sus cotizaciones pagan las pensiones de las generaciones anteriores ya jubiladas. En cambio ahora para ser equitativos con nosotros, nuestros hijos cobrarán una pensión de jubilación más baja aunque vivan más años y si no queremos que sea así tendremos el deber como padres de morirnos antes; huelga decir que esto no tiene ningún sentido. En el fondo está, como en el caso del índice de revalorización, la necesidad de garantizar, ante todo y por encima de todo, la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

6) En relación a la forma de calcular el factor de sostenibilidad, al fundamentarse éste, como hemos visto, en la esperanza de vida a los 67 años, los elementos que se tendrán en cuenta, según el artículo 3 Ley 23/2013, son dos: a) las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación elaboradas por la propia Seguridad Social; y b) la edad de 67 años como edad de referencia. Y a ello añade el artículo 4 una fórmula matemática del factor de sostenibilidad, al que se atribuirá un valor quinquenal: de este modo, para el cálculo del factor de sostenibilidad en el período 1 de enero de 2019 a 31 de diciembre de 2023 se dividirá la esperanza de vida a los 67 años en el año 2012 por la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017, y para el cálculo en el período de 1 de enero de 2024 a 31 de diciembre de 2028 se tomará el dato de la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017 y se dividirá por el dato equivalente en el año 2022. Y así sucesivamente.

La forma de cálculo quinquenal y no anual o bianual parece responder a la lógica de otorgar una cierta estabilidad a la fórmula de cálculo. No obstante, cabe tener presente que, al igual que ocurría con el índice de revalorización, también en el factor de sostenibilidad la fórmula de cálculo comporta una cierta inseguridad o incerteza ya que, aunque como hemos afirmado, las previsiones apuntan a una evolución sostenida de la esperanza de vida, es muy difícil saber en qué cuantía se concretará dicho factor de sostenibilidad –que tiene carácter acumulativo, eso sí– en el momento en que cada persona se jubile, aun cuando, algún estudio habla de una reducción del 22% en el importe de la pensión para el año 2050 (en relación con la que se hubiera obtenido de no haberse aplicado dicho factor).

7) Finalmente, cabe destacar que teniendo en cuenta precisamente esa inseguridad o incerteza, las disposiciones adicionales primera y cuarta Ley 23/2013, establecen que: a) el factor de sostenibilidad se aplicará con absoluta transparencia, publicándose el seguimiento sistemático de la esperanza de vida; b) con ocasión del reconocimiento de su pensión inicial, se informará al pensionista de jubilación sobre el efecto del factor de sostenibilidad en el cálculo de la misma; y, c) la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitirá su opinión –no vinculante– respecto a los valores

calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del factor.

4. Conclusiones finales

En primer lugar, cabe señalar que, aun cuando la razón de fondo de la reforma se halla en la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, el hecho de que ésta se encuentre en peligro se fundamenta –escasamente, por otra parte– en la exposición de motivos de la Ley 23/2013 en factores ya conocidos, como son: a) el envejecimiento de la población; b) la baja natalidad; c) la situación de crisis económica que ha reducido el número de cotizantes y también ha reducido el importe de las cotizaciones –congelación o bajada de salarios–. Sin embargo, y sin entrar a fondo en ello, sí queremos poner de relieve que discrepamos de ese enfoque por tres motivos: a) esa lógica de sostenibilidad financiera se basa en un modelo de capitalización (lo que aportamos es lo que tenemos derecho a recibir) que es propia de un seguro privado y no de un sistema público de pensiones como el nuestro, fundamentado en la idea de reparto; b) aunque llegásemos a considerar la sostenibilidad del sistema de pensiones como un valor determinante, no podemos olvidar –como hace la Ley 23/2013– que siempre es posible incrementar los ingresos, no sólo como consecuencia de la mejora de la situación económica sino también desviando fondos de otras partidas, y, principalmente vía impuestos, persiguiendo el fraude en materia de Seguridad Social, reformando prestaciones que lo requieren como la pensión de viudedad, incrementando la aportación de los trabajadores autónomos con más ingresos al sistema...; y, c) aunque los motivos de fondo –demográficos y económicos– sean ciertos, se ha adoptado una reforma de las pensiones de enorme calado como si tales motivos fueran permanentes, cuando todos deseamos (y en el fondo sabemos) que no es así. Esto es, se ha acometido una reforma estructural del sistema de pensiones con un efecto claramente negativo para los pensionistas actuales y futuros basándose en el peor escenario posible y del que no se espera mejora alguna. A nuestro entender, se requería de una mayor perspectiva y reflexión para dar un paso tan grande.

Y en segundo lugar cabe pensar: ¿qué podríamos hacer para intentar compensar los efectos negativos de la reforma? Existen alternativas, principalmente para aquellas personas que se encuentran más lejanas de la edad de jubilación: contratar un plan de pensiones o fórmula privada semejante para compensar los efectos del índice de revalorización y del factor de sostenibilidad (aunque su rentabilidad sea generalmente baja), realizar inversiones mobiliarias o inmobiliarias, recurrir a las fórmulas de compatibilidad entre trabajo y pensión de jubilación (la jubilación flexible regulada en el artículo 165.1 LGSS, la compatibilidad con el trabajo autónomo con ingresos inferiores al SMI anual prevista en el artículo 165.4 LGSS o recurrir a la fórmula

regulada en el capítulo I del RDL 5/2013, que permite compatibilizar el 50% de la pensión con un trabajo a tiempo completo o parcial, por cuenta ajena o por cuenta propia), etc. Lógicamente, todas estas posibilidades exigen para su puesta en práctica elementos que no siempre serán posibles como son la capacidad económica en los tres primeros supuestos y la posibilidad de encontrar un empleo en la última. No obstante, para ayudar en esta tarea, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha anunciado que enviará una carta durante 2014 a todos los mayores de 50 años y en un plazo de 3 años a todos los trabajadores del país informándoles –sin carácter vinculante– sobre la posible cuantía futura de su pensión de jubilación. Con ello nos hacen también corresponsables de nuestra futura jubilación. En definitiva, nos encontramos, sobre todo para las personas jóvenes, ante un nuevo modelo de jubilación y ante la necesidad de “planificar” la jubilación al reducirse la cuantía futura de la pensión pública... pero ¿qué ocurrirá si no se cuentan con los medios para hacerlo?