

LA SEGUNDA PARTE DE LA REFORMA EN LAS PENSIONES

El 2014 tras el 2013 en la pensión de jubilación

El Sistema de la Seguridad Social tiene problemas económicos que hacen peligrar su sostenibilidad, eso es algo que ya nadie discute. Registrará descubiertos en sus tres ramas: el sistema de pensiones, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y el FOGASA, pero el sistema de pensiones es el que explica el 88,5% de su déficit.

Frente a lo expresado por las centrales sindicales que entienden que los problemas actuales de la Seguridad Social derivados de la destrucción de empleo, los bajos salarios, la caída de cotizantes y de cotizaciones, deben solventarse con medidas coyunturales, otros pensamos que realmente el déficit de la Seguridad Social es estructural. El aumento de la longevidad, la contracción de la natalidad, y el retraso en la entrada al mundo laboral requieren estructurar de nuevo el sistema de reparto, siendo cierto que el aumento del paro, la menor inmigración y demás consecuencias de la crisis económica, influyen mucho en el agravamiento del problema. **La reforma, por tanto, debe realizarse desde su basamento.**

Durante décadas España ha mantenido una de las tasas de natalidad más bajas del mundo, y difícilmente en los próximos años va a poder ser compensada por altas tasas de empleo o la llegada de nuevos emigrantes. Esto ha dado lugar a lo siguiente:

- El último baby boom, producido en los años 60, se empieza a retirar en la próxima década, y el actual 17% de la población mayor de 65 años alcanzará el 37% . El número de pensiones ascenderá de los 9 millones actuales a 15 millones en el año 2052, con una esperanza de vida dos años superior, lo que supondría pagar un 70% más de pensión que ahora.
Fijándonos en las cifras publicadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de este último año, el coste de pensiones contributivas de la Seguridad Social ya ha aumentado en un 5% con respecto a agosto de 2012. ¹
- En el año 2007 la representación de la población juvenil (menores de 25 años) se cifraba en un 18,6%, habiendo descendido en 2012 al 15,5%.
- En el año 2007 el Sistema tenía un superavit de más de 13.000 millones y en sólo 6 años el desfase ya supera los 10.000 millones, lo que ha provocado la necesidad de recurrir ya varias veces al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. La primera

¹ En el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) es dónde se registran pensiones más bajas, sólo por delante de los pensionistas SOVI, los mayores ingresos por pensiones de jubilación son recibidos por los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Minería del Carbón

vez que se utilizó por el Gobierno desde su creación por Ley 24/1997, de 15 de julio, fue en el 2012 y la última el 1 de julio de 2013, para poder abonar la paga 'extra' de las pensiones contributivas correspondiente al mes de julio. La Ministra de Empleo y Seguridad Social ha anunciado que se acudirá de nuevo al mismo antes de final de año para hacer frente al pago puntual de las pensiones².

Como estamos viendo, los ingresos en la TGSS se reducen por la caída de cotizaciones sociales, y los gastos aumentan debido al envejecimiento poblacional. Esto se mantendrá en la medida en que el ritmo de entrada de personas en la edad de jubilación supera la cifra de aquéllos que se introducen en el mercado de trabajo, por lo que **podemos concluir que la presión demográfica es el desencadenante de la reforma del sistema de pensiones.**³

Todo lo expuesto y el rechazo por el ejecutivo de rebajar las pensiones para frenar su déficit o subir las cotizaciones, justifica que la reforma del Sistema de pensiones sea una de las más reclamadas por Bruselas, siendo uno de los compromisos acordados con España para suavizar sus descubiertos. El Gobierno espera que la recuperación de la economía y la reforma permita mejorar paulatinamente las cuentas del sistema.

REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES AÑO 2013

La primera parte de la reforma de pensiones es llevada a cabo por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad social. La mayoría de sus disposiciones están en vigor desde 1 de enero de 2013, si bien con amplios periodos transitorios, y en ella ya se tomaron iniciativas para garantizar la sostenibilidad de las pensiones.

Así, cuando en el año 2027 entren en vigor en España todas las medidas establecidas por la Ley 27/2011, el cotizante del Régimen General, de media, verá mermada su pensión en un 28% en comparación a como se hubiera calculado antes de la reforma. Previamente, desde 2013 hasta entonces, la pensión media se irá reduciendo gradualmente hasta alcanzar el 28% de la siguiente manera:

(1). Entre un 6% y un 9% por pasar de 15 a 25 años el periodo de cálculo de la base reguladora.

Efectivamente, la base reguladora que se sintetizaba antes de la reforma en la expresión $180/210$, (15 años), pasa a ser $300/350$: el cociente que resulte de dividir por 350,

² El Fondo se creó para atender los déficit por el esperado envejecimiento de la población que implicaría más pensiones y menos cotizaciones, pero esta tendencia se ha acelerado por la alta tasa de paro y la reducción de los salarios.

³ No es de extrañar que en una reciente Resolución del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2012, se establezca la necesidad de implantar políticas efectivas de natalidad

las bases de cotización por contingencias comunes del interesado correspondientes a los 300 meses (25 años) inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

No obstante, el incremento del número de meses a computar se realizará de manera gradual a través de un periodo transitorio de 10 años que culminará en el año 2022. Dentro de ese contexto, durante 2013 el promedio pasará a ser 192/224 (16 años), aumentando cada año posterior en 12 meses en el dividendo y 14 en el divisor (así, por ejemplo, en 2014, 204/238; en 2015, 216/252, etc.), hasta situarse en 300/350 a partir de 2022.

(2). Un 14% por retrasar la edad de jubilación de 65 a 67 años.

La Ley 27/2011, a partir de 1 de enero de 2013 establece tener cumplidos 67 años de edad, o 65 años cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización.

Esta nueva edad de jubilación se aplicará de manera gradual a través de un extenso periodo transitorio de 15 años que culminará en el año 2027.

Dicho periodo transitorio comenzará en 2013, exigiendo un mínimo de 35 años y 3 meses cotizados para acceder a la jubilación a los 65 años, mínimo que aumentará en tres meses en cada año posterior (así, por ejemplo, 35 años y 6 meses en 2014, 35 años y 9 meses en 2015, etc.) hasta situarse en 38 años y 3 meses en 2025 y 2026 y, a partir de 2027, quedar fijado en los mencionados 38 años y 6 meses.

Los trabajadores que acrediten en cada uno de los respectivos años un periodo cotizado inferior a los que se han señalado⁴, verán incrementada la actual edad mínima a partir de 2013, en que se exigirán 65 años y 1 mes a quienes hayan cotizado menos de 35 años y 3 meses, con un aumento de un mes más durante cada año posterior desde 2014 hasta 2018 (así, por ejemplo, en 2014, 65 años y 2 meses para quienes acrediten menos de 35 años y 6 meses; en 2015, 65 años y 3 meses para quienes acrediten menos de 35 años y 9 meses; etc.), y de dos meses más a partir de 2019, hasta situarse en 67 años desde 2027 en adelante.

(3). Entre un 4% y un 8% por la ampliación de la escala de porcentajes de 35 a 37 años.

Se eleva en dos años, de 35 a 37, el tiempo cotizado necesario para obtener el 100 por 100 sobre la base reguladora.

No obstante, se establece un régimen transitorio de 15 años con un cómputo diferente de porcentajes que culminará en el año 2027. En concreto, durante los años 2013 a 2019 el 100% de la base reguladora se obtendrá con 35 años y 6 meses cotizados; durante los años 2020 a 2022, con 36 años cotizados; durante los años 2023 a 2026 con 36 años y 6 meses cotizados, y a partir de 2027 con 37 años cotizados.

⁴ Recordar que el periodo mínimo de cotización exigido para causar derecho a la pensión de jubilación es de 15 años, dos de los cuales deben acreditarse dentro de los últimos 15 años.

Lo citado anteriormente justifica que la segunda parte de la reforma sea rechazada por los sindicatos porque entienden, con muy buen criterio, que el llamado factor de sostenibilidad ya se viene aplicando con creces.

REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES AÑO 2014

La segunda parte de la reforma ya la contempló también la Ley 27/2011 con la introducción del llamado *factor de sostenibilidad*. Para ello incluye una nueva **disposición adicional, la quincuagésima novena en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, 1/1994, de 20 de junio:**

«Disposición adicional quincuagésima novena. Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.

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.»

El Comité de expertos de empleo y hacienda coinciden en señalar que por doloroso que sea el juego de los factores de sostenibilidad, consistentes en reducir la cuantía de las pensiones inicialmente reconocidas en función de la esperanza de vida, es necesario recurrir a ellos para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones; y su propuesta no aconseja seguir retrasando la edad legal de jubilación más allá de los 67 años ni anticipar su llegada antes de 2027, ni tampoco modificar o acelerar los cambios en el periodo del cómputo de la pensión ya previstos.

La reforma final tenía que estar lista en septiembre, según se comprometió el Ejecutivo con la Comisión Europea, y el comité se pronunció a favor de una aplicación lo más temprana posible, dentro del periodo 2014-2019, pese a lo establecido en un primer momento por la Ley 27/2011 que hace referencia al año 2027.⁵

Si sale adelante será la primera vez que una reforma de este tipo se aplica sobre quienes ya son pensionistas en el momento de su entrada en vigor.

Consistirá en un doble mecanismo de ahorro para la Seguridad Social por la aplicación consecutiva de dos factores:

- 1- **El factor de revalorización anual (FRA)**, que afectará a la revalorización de las pensiones, actuales y futuras, desvinculando las pensiones de la marcha de los precios y ligándola a la salud de las cuentas del instituto público.

⁵ El consejo de Ministros ya aprobó la remisión a las cortes del proyecto de Ley que contempla la reforma de pensiones para 2014.

2- **El factor de Equidad Intergeneracional (FEI)**, que afectará al importe de las futuras prestaciones, estableciendo que la pensión inicial de los recién jubilados quede encadenada a la esperanza de vida en el momento de retirarse.

1- Revalorización anual de las pensiones (FRA: factor de revalorización anual)

Es de aplicación a todos los pensionistas, actuales y futuros, desde el año 2014. Se garantiza que las pensiones nunca podrán ser congeladas ni bajar, y se revalorizarán siempre en términos nominales, lo cual no quiere decir que lo hagan en términos reales, ya que si la inflación es superior a la revalorización los pensionistas perderán poder adquisitivo.

A partir de 1-1-2014 el índice de referencia para actualizar las prestaciones no será el IPC, habrá un nuevo índice de revalorización de las pensiones, ya que el Gobierno argumenta que el 27% del gasto total en pensiones procede de la actualización con los precios.⁶

La aplicación del nuevo índice, que permitirá un ahorro estimado de 809,6 millones en 2014, primer año de su aplicación, se basará fundamentalmente en tres indicadores, no sólo en la inflación:

- La diferencia entre ingresos y gastos de la Seguridad Social.
- La inflación media.
- La diferencia entre altas y bajas de la Seguridad Social.

Para revalorizar las pensiones de un año se utilizarán los datos de los seis años anteriores, los del ejercicio en el que se aplica, y las previsiones para los cuatro años siguientes; un total de 11 años.

El Gobierno establecerá dos límites:

- 1- la subida mínima estará siempre por encima del 0%, en el entorno del 0,25% anual (en tiempos de crisis se actualizarán por debajo de la inflación, por lo que en términos reales los pensionistas cada vez serán más pobres).
- 2- la subida máxima será el IPC más el 0,25% (para tiempos de bonanza económica).

El índice se actualizará anualmente, con lo que la media aplicada cambiará con respecto al año anterior.

No se olvida el comité de sabios de los funcionarios y recomienda que también en este caso se ligue la actualización anual de las pensiones de este colectivo a la fórmula propuesta.

⁶ Efectivamente, en épocas álgidas las pensiones se han revalorizado hasta un 7%, como ocurrió a finales de los años 90, y desde el 2009, con la crisis económica, han ido bajando.

2- Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)

Se persigue que a igual contribución durante la vida laboral se perciba lo mismo durante la etapa de jubilado, por tanto, a medida que aumente la esperanza de vida la cantidad que reciba el pensionista mensualmente será menor. Los futuros pensionistas, en iguales condiciones que los de ahora, cobrarán menos al mes porque vivirán más. Una persona que se jubile en 2014 a los 65 años, recibirá una pensión distinta a la que se jubile en 2030 con esa misma edad, ya que al ser la esperanza de vida en 2014 (20,27 años) inferior a la de 2030 (22,52 años), si recibiesen la misma pensión el segundo se vería beneficiado respecto del primero.

Este factor de sostenibilidad afectará sólo a las nuevas pensiones desde 1 de enero de 2019, año en que se agotará, según las previsiones, el fondo de reserva de la Seguridad Social. Se aplicará una sola vez en el primer cálculo de cada pensionista.

Se trata de un parámetro adicional que se suma a los ya existentes en el cálculo de la pensión inicial (base reguladora, años trabajados y edad de jubilación), sin interferir con las medidas adoptadas en la reforma de 2011.

Según el mismo, se plantea la pensión inicial teniendo en cuenta un coeficiente corrector a la baja basado en la variación de la esperanza de vida en cinco años base. Para su cálculo se tendrán en cuenta:

- las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación elaboradas por la propia Seguridad Social
- la edad de 67 años como edad de referencia.

Dicho coeficiente se aplicará durante 5 años y se revisará transcurridos los mismos.

Consiste en un cociente:

- **Para su cálculo en el periodo de 2019 a 2023**, ambos inclusive, se tendrá en cuenta la evolución de la esperanza de vida en los cinco ejercicios precedentes, los ejercicios 2012 a 2017. En el numerador pondremos la esperanza de vida a los 67 años en el 2012 y en el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el 2017.

$$FEI = \frac{\text{Esperanza de vida a los 67 años en 2012}}{\text{Esperanza de vida a los 67 años en 2017}}$$

- **Para el periodo de 2024 a 2028 ambos inclusive**, tomaremos en el numerador la esperanza de vida a los 67 años en el 2017 y en el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el 2022, y así sucesivamente.

$$FEI = \frac{\text{Esperanza de vida a los 67 años en 2017}}{\text{Esperanza de vida a los 67 años en 2022}}$$

Para su aplicación se utilizarán los 4 primeros decimales y se multiplicará por la pensión inicial.

EJ: $20,27/21,30 = 0,9516$; pensión inicial 1.000 euros/mes x $0,9516 = 951,00$ euros/mes

La puesta en marcha de este factor supondrá un recorte de la pensión de un 5% cada 10 años, así se irá prorrateando en la prestación lo que tendrá que pagar de más por el aumento de esperanza de vida. ⁷Pero podría ser reversible, es decir, si la esperanza de vida cae este factor FEI daría como resultado un aumento de las pensiones.

Todo lo anterior no implica necesariamente que las pensiones que recibirán los trabajadores futuros vayan a ser más bajas. Serán más bajas si se jubilan a la misma edad que lo hacen los trabajadores actuales, pero si viven más años y deciden seguir trabajando, la bajada del FEI podrá ser compensada por el retraso de la edad de jubilación, que aminora el número de años que se percibe la pensión, o el aumento de la contributividad.

Ambos factores, FAR y FEI, permitirán aumentar el ahorro de forma progresiva hasta alcanzar 5.000 millones de euros anuales desde 2019 hasta 2022.

CONCLUSIONES A CORTO PLAZO

Pese a reconocer que la reforma supone una bajada de las pensiones en toda regla, consideramos que la pérdida del poder adquisitivo de los pensionistas está justificada por ser actualmente la única forma eficaz y rápida de asegurarlas.

Sólo teniendo en cuenta las previsiones de 2012, 2013 y 2014 el déficit del sistema superaría los 35.000 millones de euros, y la Seguridad Social no puede sostenerse con esas cifras. **El recorte en el gasto de las pensiones propuesto por el Gobierno permitirá ahorrar a la Seguridad Social cerca de 33.000 millones de euros en los próximos nueve años, hasta 2022.**

No se descartan nuevos ajustes en el Sistema que aumenten los ingresos o reduzcan los gastos.

M^a Jesús Ros Benavides.

Profesora de "Derecho de la Protección Social" en CEF y UDIMA

⁷ Según las estimaciones realizadas, de media se ganan 16 meses de esperanza de vida cada 10 años.