

**ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y DEL
ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD
SOCIAL**

(10-09-2013)

PREÁMBULO

I

La evolución demográfica que se está produciendo en España con una elevación prevista de la esperanza de vida y niveles muy bajos de natalidad, son amenazas a las que se enfrenta nuestro sistema de pensiones a largo plazo. A la desfavorable evolución demográfica, se le une una intensa crisis económica que ha anticipado varios años la aparición de déficits en las cuentas de la Seguridad Social lo que ha supuesto tensiones económicas añadidas en el corto plazo a pesar de que el Gobierno ha hecho un importantísimo esfuerzo de financiación al asumir el cien por cien del gasto de las prestaciones no contributivas. Todo esto hace necesario que, si se quiere mantener un sistema de pensiones público, de reparto y solidario, se incorporen medidas adicionales a las previstas en las leyes en vigor, pero circunscritas a las recomendaciones del Pacto de Toledo, y que se aceleren aquellas que ya habían sido introducidas en nuestra normativa de Seguridad Social, como es el caso del factor de sostenibilidad.

Por medio de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, se introdujeron en nuestro sistema de Seguridad Social diversas reformas de los parámetros configuradores de las prestaciones del mismo, afectando de modo especial al ámbito de la pensión de jubilación, a la vista de los recientes desafíos de índole demográfico y económico que se vienen observando en el entorno de los países de la Unión Europea.

De este modo se modificaron, entre otros aspectos, el régimen jurídico de la pensión de jubilación en lo que respecta a la edad de acceso a la misma, el cálculo de la base reguladora y la escala que determina el número de años cotizados necesarios para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora, así como el acceso a las modalidades de jubilación anticipada y parcial.

Esta norma es coherente con las diversas recomendaciones contenidas en diversos instrumentos y documentos de las instituciones de la Unión Europea, como el "Libro Blanco 2012: Ayuda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles", completado con otros documentos como el "Informe de envejecimiento 2012" o "Adecuación de las Pensiones en la UE 2010-2050", todos ellos enmarcados dentro de la Estrategia Europa 2020, que constituye el referente para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y el ámbito desde el que se impulsa una política de orientación y coordinación de

esfuerzos para afrontar el reto del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de protección social.

El artículo 8 de la citada Ley 27/2011, de 1 de agosto, añade una nueva disposición adicional quincuagésima novena al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, introduciendo en nuestro sistema la figura del factor de sostenibilidad, en los siguientes términos:

“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”.

Por su parte, el artículo 18.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, prevé que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revise el mismo aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

II

Las reformas llevadas a cabo por numerosos países de la Unión Europea en relación con la implantación del factor de sostenibilidad, a efectos de garantizar la viabilidad del correspondiente sistema de Seguridad Social a medio y largo plazo, se han realizado de diferentes maneras, afectando a parámetros como la edad de jubilación, los años cotizados o el importe de la pensión inicial, de modo exclusivo o, en algunos supuestos, combinando algunos de ellos.

En la regulación efectuada por esta ley, el factor de sostenibilidad ajusta 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 relacionan la esperanza de vida estimada en ambos momentos.

Su finalidad es mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, garantizando a las generaciones presentes y futuras la percepción de pensiones adecuadas y suficientes, conforme al mandato del artículo 50 de la Constitución Española.

Este factor asegura el riesgo asociado al incremento de la longevidad y ajusta la equidad intergeneracional, si bien sólo respecto de las pensiones de jubilación.

De entre las diferentes fórmulas matemáticas para su aplicación, y a los efectos de conseguir una mayor estabilidad frente a posibles fluctuaciones anuales de la esperanza de vida a una determinada edad, se ha optado por utilizar períodos quinquenales para determinar la evolución de dicha esperanza de vida, tal y como prevé la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

El primer año para su aplicación será el ejercicio 2019, permitiendo un período suficientemente amplio como para que hasta entonces los potenciales pensionistas de jubilación puedan ser informados de las consecuencias de la puesta en práctica del factor y tomar medidas, en caso de considerarlo necesario, en relación con dichas consecuencias.

La introducción del factor de sostenibilidad constituye una medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo con anterioridad, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida, hasta ahora inexistente.

III

Por otro lado, entre los retos a los que se vienen enfrentando los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea basados, como en el caso concreto de España, en sistemas de reparto, tiene especial influencia la sensibilidad de los mismos a la “tasa de dependencia”, es decir, el número de personas que están percibiendo pensiones por cada persona ocupada, y por otra parte a los riesgos económicos de carácter estructural que inciden en el montante de los recursos del sistema de la Seguridad social.

Esa necesidad de garantizar a medio y largo plazo el equilibrio económico financiero del sistema de Seguridad Social viene exigida de manera imperiosa, a la luz de los siguientes datos: en 1900, la esperanza de vida de los españoles con 65 años era de unos 10 años, mientras que en la actualidad es de 20 años, previéndose que serán 25 hacia el año 2050; fenómeno que hace que el peso de la población mayor de 65 años en la población total haya crecido en las últimas décadas hasta el 17 por 100 actual, estando previsto que alcance el 37 por 100 en el año 2052. En cifras absolutas, el número de pensiones que se prevé para el año 2052 pasaría de los 9 millones actuales a 15 millones.

Si bien desde el año 1997 el artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, concreta la revalorización periódica mandatada en el artículo 50 de la Constitución Española mediante su actualización de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo

previsto, tal vinculación ha venido siendo cuestionada como consecuencia de los problemas de índole demográfico y económico reseñados.

En este sentido, y al hilo de similares consideraciones en el ámbito europeo, la recomendación segunda contenida en el informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, a que antes se ha hecho referencia, planteaba la conveniencia de estudiar, para su posterior análisis y valoración por la Comisión de dicho Pacto, la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo aconsejable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones de los países de nuestro entorno.

En esta línea, el Consejo Económico y Social, en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (posterior Ley 27/2011) determinó que "en la futura concreción del factor de sostenibilidad cabría contemplar, además, otras variables determinantes de la sostenibilidad del sistema de pensiones, como las relacionadas con la actividad económica, la evolución del empleo, o la participación laboral."

Haciéndose eco de la citada recomendación del Pacto de Toledo así como de la del Consejo Económico y Social, el Capítulo II del proyecto regula en Índice de Revalorización, que vendría a sustituir, a partir del día 1 de enero de 2014, el índice de referencia que se aplicaba desde 1997.

IV

Esta ley se estructura en dos capítulos, desglosados en un total de nueve artículos, a los que hay que añadir una disposición adicional única y cuatro disposiciones finales.

En el Capítulo I se incluyen los artículos 1 a 7, en los que se regulan las cuestiones generales que afectan al Factor de Sostenibilidad en cuanto tal para una mejor delimitación del alcance del mismo (definición, fórmula y elementos de cálculo, ámbito de aplicación y revisión).

En el Capítulo II, se recogen los artículos 8 y 9, el primero de los cuales da una nueva redacción al artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, modificando el régimen de revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, en tanto que en el artículo 9 se modifica el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

En la disposición adicional única se determina la aplicación transparente del Factor de Sostenibilidad, incidiendo en la información que se deberá proporcionar a los pensionistas.

Por último, en las disposiciones finales se concreta el título competencial para la aprobación de esta ley, se modifica el artículo 163 de la Ley General de la Seguridad Social al objeto de introducir la aplicación del Factor de Sostenibilidad para el cálculo de la pensión inicial de jubilación, y se faculta al Gobierno y a la Ministra de Empleo y Seguridad Social para su desarrollo reglamentario, fijándose en último lugar la fecha de entrada en vigor, que será el día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

CAPÍTULO I

Factor de Sostenibilidad de la pensión de jubilación

Artículo 1.- Definición

El Factor de Sostenibilidad se define como un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida estimada para el pensionista, a través de la fórmula que se regula en esta norma.

Tiene por objeto ajustar la cuantía de la pensión de jubilación de quien acceda a la misma en un momento concreto con la que percibirá un pensionista que se jubile en similares condiciones dentro de un cierto número de años, cuya esperanza de vida puede haber experimentado variaciones respecto del anterior, relacionando la esperanza de vida en ambos momentos.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

El factor de sostenibilidad se aplicará, en los términos establecidos en esta ley, una sola vez para la determinación del importe inicial de las nuevas pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir del 1 de enero de 2019.

Artículo 3.- Elementos de cálculo

Para el cálculo del Factor de Sostenibilidad se considerará:

a).- Las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de Seguridad Social elaboradas por la propia Seguridad Social.

b).- La edad de 67 años como edad de referencia.

Artículo 4.- Fórmula de cálculo

La formulación matemática del Factor de Sostenibilidad (FS):

$$FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^2$$

Siendo:

$$FS_{2018} = 1$$

t el año de aplicación del factor, tomara valores desde el año 2019 en adelante.

e_{67}^2 es la variación interanual en un periodo quinquenal de la esperanza de vida a los 67 años, según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social, calculada según la siguiente fórmula:

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

Valor fijo aplicable para el cálculo del FS de los años

2019 a 2023.

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

Valor fijo aplicable para el cálculo del FS de los años

2024 a 2028.

Y así sucesivamente.

Artículo 5.- Decimales a utilizar

Para la aplicación del factor de sostenibilidad, tal como se regula en el artículo 4, se utilizarán los cuatro primeros decimales.

Artículo 6.- Revisión del Factor de Sostenibilidad

Con periodicidad quinquenal, se revisará la variación interanual de la esperanza de vida a tener en cuenta para el cálculo del Factor de Sostenibilidad.

Artículo 7.- Derecho a percepción de complementos por mínimos

El Factor de Sostenibilidad se aplicará sin perjuicio del derecho que en su caso tenga el interesado al percibo del complemento por mínimos, conforme a lo que al respecto se establezca en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

CAPÍTULO II

Índice de Revalorización

Artículo 8.- Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Se da nueva redacción al artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos:

“Artículo 48. Revalorización

1. 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.

2. A tal efecto, el índice de revalorización de pensiones se determinará según la siguiente expresión matemática:

$$IR_{t+1} = \bar{y}_{A_{t+1}} - \bar{y}_{P_{t+1}} - \bar{y}_{S_{t+1}} + \alpha \left[\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$$

Siendo:

IR el índice de revalorización de pensiones

t+1 año para el que se calcula la revalorización

g la tasa de variación de las variables consideradas en la expresión matemática.

s efecto sustitución definido como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

I los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

p el número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social.

G el gasto del sistema de la Seguridad Social.

El asterisco * denota que la variable se construye como una media móvil geométrica, centrada en *t+1*, considerando 5 valores pasados y 5 valores futuros

El guión - denota que la variable se construye como una media móvil aritmética centrada en *t+1*, considerando 5 valores pasados y 5 valores futuros

α es un parámetro que tomará el valor que se determine en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el correspondiente ejercicio, situado entre 0 y 1.

El porcentaje de revalorización será el resultado de la fórmula multiplicado por 100, y se tendrán en cuenta los dos primeros decimales.

En ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25 por ciento ni superior a la variación porcentual del índice de precios al consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año *t*, más 0,25 por ciento.

3. Para el cálculo de la expresión matemática se considerará el total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones corrientes (capítulos 1 a 4 en gastos y 1 a 5 en ingresos del Presupuesto de la Seguridad Social) sin tener en cuenta los correspondientes

al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales. A los efectos de su utilización en el cálculo del Índice de Revalorización, la Intervención General de la Seguridad Social deducirá de los capítulos anteriores aquellas partidas que no tengan carácter periódico.

No obstante, no se incluirán como ingresos y gastos del sistema los siguientes conceptos:

a) De los ingresos, las cotizaciones sociales por cese de actividad de trabajadores autónomos y las transferencias del Estado para la financiación de las prestaciones no contributivas, excepto la financiación de los complementos a mínimos de pensión.

b) De los gastos, las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos y las prestaciones no contributivas, salvo los complementos a mínimos de pensión.

4- A efectos de proceder a la estimación de los ingresos y gastos a que se refiere el apartado anterior, el Ministerio de Economía y competitividad facilitará a la Administración de la Seguridad Social las previsiones a seis años de las variables macroeconómicas necesarias para la estimación de los mismos”

Artículo 9.- Modificación de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Se da nueva redacción al artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en los siguientes términos:

“Artículo 4. Disposición de activos del Fondo

La disposición de los activos de Fondo de Reserva de la Seguridad Social se destinará con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, y sólo será posible en situaciones de déficit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social. El límite de disposición no podrá exceder en cada año del importe de dicho déficit que pongan de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que al efecto elabore la Intervención General de la Seguridad Social, con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 2 , precisando de autorización previa del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Empleo y Seguridad Social, de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad.”

Disposición Adicional Única.- Aplicación transparente del Factor de Sostenibilidad

El Factor de Sostenibilidad se aplicará con absoluta transparencia, a cuyo fin se dará publicidad a todo el conjunto de datos que interactúan en la fórmula, publicándose el seguimiento sistemático de la esperanza de vida.

Con ocasión del reconocimiento de su pensión inicial, se informará a los pensionistas sobre el efecto del Factor de Sostenibilidad en el cálculo de la misma.

La predicción de los valores futuros de las variables a tener en cuenta en el factor de sostenibilidad se publicará por la Administración de la Seguridad Social, con inclusión de sus supuestos y metodologías.

Disposición final primera.-Título competencial

Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.17º de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios de las Comunidades Autónomas.

Disposición final segunda.- Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El apartado 1 del artículo 163 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, queda redactado en los siguientes términos:

“1. La cuantía de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, se determinará aplicando a la base reguladora, calculada conforme a lo dispuesto en el artículo precedente, los porcentajes siguientes:

1.º Por los primeros 15 años cotizados: el 50 por 100.

2.º A partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, se añadirá el 0,19 por 100, y por los que rebasen el mes 248, se añadirá el 0,18 por 100, sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100 por 100, salvo en el supuesto a que se refiere el apartado siguiente

A la cuantía así determinada le será de aplicación el Factor de Sostenibilidad que corresponda en cada momento.”

Disposición final tercera.- Facultades de aplicación y desarrollo

Se autoriza al Gobierno y a la Ministra de Empleo y Seguridad Social para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, dicten las disposiciones y adopten las medidas que sean necesarias para la aplicación y desarrollo de esta ley.

Disposición final cuarta.- Entrada en vigor

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.