



EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

Madrid, Abril 2013

Introducción

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social introduce, a partir de 2027, el denominado factor de sostenibilidad con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo. A tal efecto, establece que *“se revisarán cada cinco años los parámetros fundamentales del sistema por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027”*.

La regulación e introducción en el ordenamiento español del factor de sostenibilidad busca dar respuesta a los problemas demográficos a que se verá sometido el sistema español de Seguridad Social en el medio y largo plazo. Como es públicamente conocido, y habitual objeto de tratamiento tanto en ámbitos científicos como académicos, la disminución de la tasa de natalidad y el progresivo incremento de la esperanza de vida de las personas mayores hace necesaria una adecuación de los principios sobre los que se estructura la Seguridad Social, siendo preciso la búsqueda de soluciones que garanticen la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo, garantizando a la vez pensiones adecuadas.

A los problemas demográficos hay que añadir la reciente crisis económica, con claras manifestaciones en todos los ámbitos de la vida económica y social de este país, y por supuesto también en el ámbito de la Seguridad Social. Esta crisis, entre otras manifestaciones, está originando altas tasas de desempleo así como el no crecimiento e incluso bajada de los salarios, circunstancias que están provocando una disminución en los ingresos por cotizaciones, haciendo necesario la utilización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en el corto plazo. Este hecho ha motivado que el regulador haya legislado incluso la posibilidad de adelantar la implantación del denominado factor de sostenibilidad.

A este respecto, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece, en el artículo 18 punto 3, 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”.

El factor de sostenibilidad se convierte por tanto en un elemento básico del sistema de pensiones que podrá incidir en todos o algunos de los parámetros fundamentales del mismo de manera que se logren dos objetivos, la obtención de pensiones adecuadas y la suficiencia del sistema a largo plazo.

Adicionalmente, el denominado factor de sostenibilidad deberá tratar de solucionar comportamientos perversos que el propio sistema de Seguridad Social español origina y que no se deben perpetuar en el tiempo. En este sentido, es particularmente significativo los incrementos experimentados por las pensiones en la última década, donde la pensión media del sistema ha crecido más que los salarios y más que la variación de precios, la insuficiencia de las cotizaciones en relación con algunas prestaciones devengadas, ó las altas tasas teóricas de reemplazo de las prestaciones en España en comparación con las de otros países europeos.

Puede concluirse por tanto que son tanto factores exógenos como endógenos al sistema de Seguridad Social español los que justifican la necesidad de regular el factor de sostenibilidad, buscando una definición y estructuración del mismo que no se limite a los factores demográficos sino que considere la realidad social y económica española en su conjunto, conjugando los dos principios básicos que habrán de erigirse como fin último del sistema de la Seguridad Social española como son la sostenibilidad en el medio y largo plazo y la suficiencia de las pensiones que el sistema otorga.

Son muchos los países de la UE que recientemente han introducido en sus sistemas de pensiones el factor de sostenibilidad. Su definición e impacto sobre los distintos parámetros de los sistemas es muy diversa y va unida a la propia configuración de los mismos. El método abierto de coordinación desarrollado en el seno de la UE puede facilitar sin duda los trabajos a realizar.

Todo ello hace necesario crear un desarrollo específico del factor de sostenibilidad aplicable al sistema Español de la Seguridad Social, analizando todas las posibilidades desde distintas perspectivas metodológicas y escenarios.

A esta múltiple motivación responde la recientemente regulada disposición adicional novena del Real Decreto-ley 5/2013, 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, cuyo tenor literal establece:

“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, en línea con lo previsto en la disposición adicional quincuagésima novena del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, introducido por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.”

1. Mandato legal sobre el factor de sostenibilidad

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social introduce, a partir de 2027, el denominado factor de sostenibilidad con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo. A tal efecto, establece que “se revisarán cada cinco años los parámetros fundamentales del sistema por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027”.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece en el artículo 18 punto 3, 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”.

Para el cumplimiento de las citadas propuestas se ha nombrado a un Comité de Expertos. Los trabajos preliminares deberían estudiar la evolución a medio y largo plazo del gasto en pensiones considerando distintas definiciones del factor de sostenibilidad, así como de la adecuación de las pensiones resultantes tras su aplicación.

Los escenarios previstos se basan en considerar indicadores que en su expresión matemática contemplan:

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

El factor de sostenibilidad puede tener efectos sobre:

- a) **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

a su vez incide sobre dos puntos que pueden implementarse de forma excluyente o conjunta, uno el aumento del período incluido en el cálculo de la base reguladora y otro la variación de la fórmula de actualización de las cotizaciones efectuadas en el mencionado periodo.

- b) **La edad de jubilación**, aumentando el número necesario de años cotizados para poder jubilarse junto con la edad legal desde 65 hasta 67 años. Consigue un retraso en el acceso a la prestación igualando la edad efectiva con la edad legal de jubilación.
- c) Una vez unificada la edad legal de jubilación, es posible seguir aumentando dicha edad legal.
- d) La indexación de las pensiones.

Todo ello en línea con lo ya implantado en distintos países de la Unión Europea.

2. Rasgos comunes a las reformas de los sistemas de pensiones en la Unión Europea

La mayoría de los países de la UE han reformado sus sistemas de pensiones en los últimos años debido al envejecimiento de la población y la crisis económica con la finalidad de garantizar su sostenibilidad y conseguir pensiones adecuadas.

Analizados los procesos de reforma en los países de la UE las tendencias principales son las siguientes:

- Considerar toda la vida laboral en el cálculo de la pensión.
- No aumentar los tipos de cotización.
- Rebajar los índices de actualización tanto de las pensiones como de las cotizaciones tenidas en cuenta en el cálculo de la pensión.
- Exigir un número mayor de años cotizados para tener derecho al 100% de la pensión.
- Aumento en la edad legal de jubilación compatible con una flexibilización de dicha edad, mediante un sistema de incentivos y penalizaciones.
- Compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo.

Se ofrece a continuación la información por países de la Unión Europea sobre las citadas reformas:

- **Considerar toda la vida laboral en el cálculo de la pensión.**

A este respecto bastantes países de la eurozona incorporan en el cálculo de la pensión todos los ingresos de la vida laboral o un número de años dilatado, plenamente ó mediante la aplicación de un período transitorio (este es el caso de países como **Alemania** –ingresos y cotizaciones de toda la carrera-, **Luxemburgo** –sobre toda la vida laboral-, **Finlandia** –salarios medios-, **Portugal** –sobre los salarios mensuales medios de un período de 40 años- , **Grecia** –toda la carrera laboral-, **Suecia** –sobre todas las cotizaciones efectuadas-, **Austria** –en 2028, los mejores 40 años de seguro-, **Italia** –el conjunto de toda la vida laboral a los que han entrado en el mercado de trabajo a partir del 1/1/1996, etc.).

- **No aumentar los tipos de cotización.**

La opción de aumentar los ingresos de los sistemas de Seguridad Social mediante la elevación de los tipos de cotización no se ha incluido, con carácter general, entre las medidas contempladas en los programas nacionales de reformas de los regímenes de pensiones de los países objeto de estudio.

- **Rebajar los índices de actualización tanto de las pensiones como de las cotizaciones tenidas en cuenta en el cálculo de la pensión.**

El impacto de la crisis económica ha planteado la reforma de la revalorización de las pensiones en numerosos países, incluyendo modificaciones en el método de cálculo de dicha indexación: además del indicador de precios al consumo, se ha incluido la evolución media de los salarios, la de productividad de la economía, etc.

En algunos países se ha congelado la cuantía de las pensiones y en otros se ha modificado el método de indexación de las pensiones. Así, en **Irlanda**, donde no existe la previsión legal de indexación, han permanecido sin revalorizar desde el año 2009; en **Italia**, se han actualizado dependiendo de la cuantía; en **Suecia**, la pensión contributiva se indexa en relación a la evolución de la base media cotizable y del factor debilitado como rendimiento de las cotizaciones -menos 1,6%, que es el interés técnico utilizado en el cálculo de la renta para la pensión-; en **Dinamarca**, la pensión nacional se revaloriza en función de la evolución de los salarios y la pensión complementaria sólo se actualiza si la situación financiera del Fondo lo permite; en **Luxemburgo**, las pensiones se revalorizan en función de dos índices: los precios al consumo y los salarios, si bien en el caso de que se produzca insuficiencia financiera del régimen de pensiones, la indexación se hará únicamente sobre la evolución del

coste de la vida; asimismo, hasta el año 2014 se ha introducido un mecanismo temporal de indexación que supone ampliar los períodos considerados lo que ocasiona pérdidas en la indexación con respecto al sistema anterior; en **Grecia**, según el acuerdo con la troika de 2010, la revalorización de las pensiones se hará, a partir de 2014, aplicando un coeficiente que recoge las variaciones del PIB, del coste de la vida y de la situación financiera de los fondos de pensiones; en **Austria**, la revalorización de las pensiones en 2013 y 2014 lo harán por debajo de la evolución del IPC.

Por otra parte, se han introducido cambios en las variables utilizadas para el cálculo de la pensión que se traducen en una rebaja de su cuantía. En **Luxemburgo**, se ha aprobado un factor de reajuste de los salarios utilizados para la obtención de la pensión; en **Alemania** se ha rediseñado la fórmula para el cálculo y ajuste de la pensión obligatoria que, sin aumentar demasiado la carga de cotización, producirá una reducción del “nivel de pensión neto” de 7 puntos porcentuales hasta el año 2030 y que deberá compensarse con el recurso a la pensión privada; en **Portugal**, las pensiones superiores a 1.100 euros no percibirán, durante 2012 y 2013, dos de las catorce pagas, y sólo las pensiones por debajo de 600 euros tendrán garantizadas 14 pagas, asimismo, los niveles intermedios sufrirán reducciones; en **Austria**, para el cálculo de la pensión se ha reducido la tasa de rendimiento “accrual rate” anual desde un 2% al 1,78% -se aplica desde 2009-.

- **Exigir un número mayor de años cotizados para tener derecho al 100% de la pensión.**

Este punto está en sintonía con el primero sobre considerar toda la vida laboral en el cálculo de la pensión. La pensión completa generalmente sólo se alcanza con 40 años cotizados.

- **Aumento en la edad legal de jubilación compatible con una flexibilización de dicha edad, mediante un sistema de incentivos y penalizaciones.**

En los últimos años se ha procedido a incrementar la edad ordinaria de jubilación, en algunos casos aplicando un período transitorio dilatado. Algunos de los países que han aumentado la edad para acceder a la pensión contributiva de jubilación del primer pilar son:

- ✓ Italia: de 66 años los hombres y 62 las mujeres, a 67 ambos en el año 2021.
- ✓ Austria: las mujeres se igualarán a los hombres en 65 años (entre 2024 y 2033)

- ✓ Francia: aumento gradual de 60 a 62 y de 65 a 67 años (con plenos derechos) entre 2017 y 2022.
- ✓ Dinamarca: pasa de 65 a 67 años, entre 2019 y 2022.
- ✓ Reino Unido: las mujeres se igualan a 65 años con los hombres (entre 2010-2018) y ambos aumentan a 66 años entre 2018 y 2020.
- ✓ Holanda: aumento de 65 a 67 en 2023.
- ✓ Alemania: aumento gradual de 65 a 67 entre 2012 y 2029.
- ✓ Irlanda: aumento a 68 años en 2028.

Por otra parte, el aumento de la edad de jubilación se ha complementado con la flexibilización de la edad de entrada, lo que se traduce en la posibilidad de acceder a la pensión anticipada de jubilación y a prolongar la vida activa. El acceso a la jubilación anticipada conlleva la aplicación de coeficientes reductores dependiendo de la edad, circunstancia que se ha ido endureciendo en los últimos años, tal como se observa en los siguientes países de la UE:

- ✓ En Austria, el derecho a la jubilación anticipada aumentará, a partir de 2014, de 60 a 62 años de edad, los hombres, y de 55 a 57 años las mujeres (62 años entre 2018 a 2027). Desde 2018 se precisará un período mínimo de cotización de 45 años.
- ✓ La reforma legal de 2011 en Italia ha elevado la edad mínima de jubilación, sin penalización, de 60 a 62 años (63 en el futuro) a los trabajadores con un sistema de cuentas nocionales. En 2012 se requiere además haber cotizado 42 años y 1 mes (hombres) ó 41 años y 1 mes (mujeres).
- ✓ En Dinamarca, la modalidad de pensión anticipada voluntaria (VERP) aumentará de 60 a 62 años (entre 2014 y 2017) y 64 años (2018-2023).
- ✓ El Decreto–Ley 85-A/2012 de 5 de abril ha suspendido en Portugal la aplicación de las normas de anticipación de la jubilación.
- ✓ Finlandia ha suprimido, desde el 1 de enero de 2013, la pensión anticipada de vejez a los 62 años para parados de larga duración nacidos desde 1958, así como la pensión anticipada contributiva para los nacidos a partir de 1952.
- ✓ Alemania reconoce la posibilidad de jubilarse anticipadamente a partir de los 63 años y con al menos 15 años cotizados. Se aplica un coeficiente reductor mensual del 0,3%.

- ✓ Bélgica ha ampliado esta posibilidad de 60 a 62 años (reforma de 28/12/0211) hasta 2015 y con 40 años cotizados.

- **Compatibilidad pensión/trabajo.**

La compatibilidad en la percepción de la pensión de jubilación con los rendimientos del trabajo es una posibilidad creciente en el marco de la Unión Europea. La acumulación de ingresos es posible sin limitaciones en algunos países (Austria, Suecia, Reino Unido –State pension-, Francia –en el caso de recibir la pensión completa-, Finlandia, Alemania –después de la edad ordinaria de jubilación-, Luxemburgo –pension de vieillesse- , etc.) En otros países la posibilidad de compatibilizar ambos ingresos exige el cumplimiento de ciertas limitaciones, bien cuantitativas o por percibir pensiones de jubilación anticipada (Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, etc.)

3. Fórmulas empleadas en algunos países de la UE para introducir el factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones.

La estabilidad financiera de los sistemas de pensiones requiere una adaptación continua de los mismos pasando a depender cada vez de un mayor número de variables demográficas y económicas no solo endógenas sino también exógenas.

Los formas de crear esa correlación es diferente en cada país de la UE, y el método abierto de coordinación puede orientar sobre algunos de las posibilidades existentes.

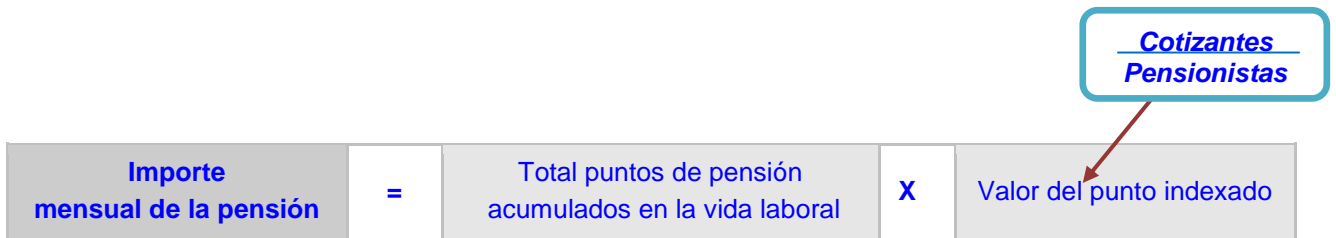
Seguidamente se presenta de forma esquemática lo que se puede considerar como factor de sostenibilidad en cinco países de nuestro entorno que tienen diferente sistema de reparto.

Alemania

En Alemania el sistema se basa en una acumulación de puntos a lo largo de toda la vida laboral del trabajador. Cada año el trabajador acumula un número de puntos igual a la relación de la cotización efectuada durante todo el año y la cotización media del conjunto de trabajadores.

En el momento de la jubilación la cuantía a percibir es el número de puntos acumulados multiplicado por el valor del punto. El valor del punto sirve para el importe de las nuevas pensiones y el de las existentes, marcan por tanto también la indexación de las pensiones.

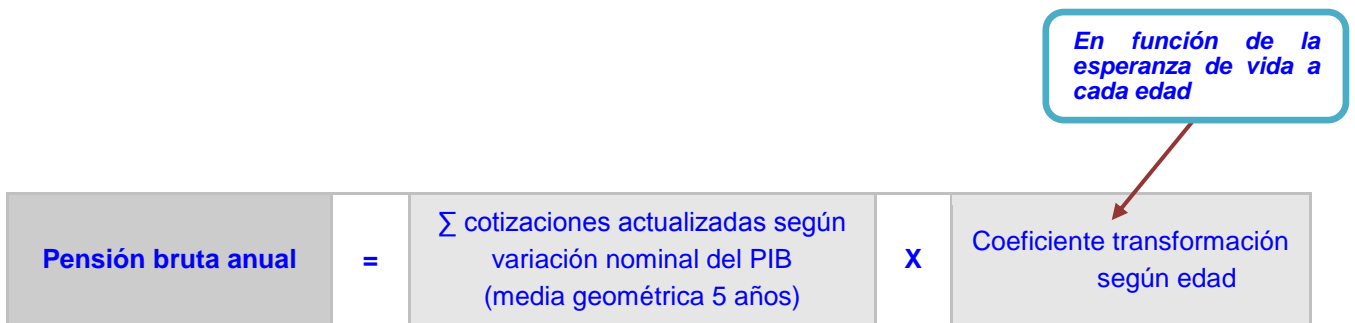
La indexación del valor del punto depende de diversos elementos jugando un papel importante la relación cotizantes/pensionistas, como tasa demográfica. No se utiliza explícitamente el estadístico esperanza de vida pero el mismo se contempla implícitamente en la citada relación demográfica.



Italia

En Italia, respetando un periodo transitorio importante, para el cálculo de la pensión de jubilación se van a considerar las cotizaciones efectuadas a lo largo de toda la vida laboral actualizadas según la media geométrica quinquenal de la variación nominal del PIB, multiplicado por un coeficiente de transformación dependiendo de la edad de jubilación que está calculado utilizando las correspondientes tablas de mortalidad.

En este caso existe una variable económica como es la variación del PIB nominal para actualizar las cotizaciones efectuadas y una variable demográfica que utiliza la esperanza de vida a cada edad para calcular el coeficiente de transformación. Este coeficiente se recalculará periódicamente a medida que existan variaciones en la tabla de mortalidad.



Francia

El sistema francés utiliza como primer elemento los 25 años mejores de cotización en este caso actualizados con el IPC, esta cuantía se multiplica por dos coeficientes, el coeficiente del prorrateo y la tasa de pensión.

El coeficiente del prorrateo cuyo valor máximo es 1, se mide la relación entre el número de trimestres realmente cotizados y el número de trimestres T establecido como máximo. El número T que equivale a la vida laboral completa va a ir aumentando en función de aumento de la esperanza de vida a los 60 años, siendo este el factor demográfico fundamental.

La tasa de pensión es del 50% con carácter general, se aumenta con los periodos cotizados a partir de los 60 años superiores a T y se penalizan las jubilaciones anteriores a una determinada edad, en un principio se estableció 65 años.

Importe de la pensión básica	=	Salario anual promedio de los 25 años mejores actualizados con el IPC	X	Coeficiente de prorrateo Min(1,D/T) T es el numero teórico de trimestres que componen una vida laboral completa y se incrementa en función del aumento de la esperanza de vida a los 60 años. D trimestres reales cotizados	X	Tasa de pensión 50% con carácter general. Existe un beneficio a las cotizaciones superiores a T efectuadas a partir de los 60 años y una penalización a las jubilaciones anteriores a los 65 años.
-------------------------------------	---	---	---	--	---	--

T se determinará en función de la evolución de la esperanza de vida

Portugal

Portugal en su reciente reforma pasa a considerar prácticamente toda la vida laboral, concretamente los mejores 40 años en los que la remuneración anual corresponda a registros de cotización superiores a 120 días, las cuantías se actualizan con el IPC. Este valor se multiplica por dos factores, uno de ellos denominado factor de sostenibilidad y el otro tasa global de formación.

La tasa global de formación aplica distintos porcentajes en función de la duración de la vida laboral.

El factor de sostenibilidad se introduce directamente en la fórmula de cálculo de la pensión y consiste en multiplicar por la relación “esperanza de vida a los 65 años en 2006/esperanza de vida a los 65 años en el año anterior al inicio de la pensión”.

Importe de la pensión	=	Remuneración anual de años con registro de cotizaciones superior a 120 días, revalorizados con el IPC (40 mejores años)	X	Tasa global de formación	X	Factor de sostenibilidad
------------------------------	---	---	---	--------------------------	---	--------------------------

Tasa global de formación	=	Tasa anual de formación: 2% por año para vida laboral hasta 20 años con un mínimo de 15 años. Con mas de 20 años cotizados desde el 2% al 2,3% por cada año según sea el nivel de la remuneración de referencia.	
Factor de sostenibilidad	=	$\frac{EMV\ 2006}{EMV\ \text{año I-1}}$	EMV 2006 = esperanza de vida a los 65 años en 2006 EMV año I-1 = esperanza de vida a los 65 años calculada en el año anterior al inicio de la pensión.

Factor de sostenibilidad

Suecia

El sistema contempla dos partes, las cuotas correspondientes al tipo de cotización del 16% que financian el sistema de reparto gestionado mediante el método de cuentas nocionales, y las cuotas correspondientes a un tipo de cotización del 2,5 que financian el sistema de capitalización.

El sistema es de aportación definida y la pensión se calcula actuarialmente considerando el valor actual actuarial de una renta constante con un interés del 1,6% y las tablas de mortalidad aplicables a cada generación. El valor de las cotizaciones efectuadas figura en una cuenta ficticia individual a que se aplica un rendimiento ficticio determinado en función de diversas variables.

Importe de la pensión	=	1/factor de conversión	X	\sum total cotizaciones actualizadas (cuentas nocionales) (Cotizaciones correspondientes al tipo del 16%)	+	Renta correspondiente a la capitalización (2,5 tipo de cotización)
-----------------------	---	------------------------	---	---	---	--

Cálculo actuarial