

Mercedes Alda García

La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad.

RESUMEN

A lo largo de las últimas décadas los países occidentales han experimentado una serie de cambios demográficos (mayor esperanza de vida, envejecimiento poblacional...) que han generado un aumento en el gasto social público y dudas sobre la futura viabilidad de las pensiones públicas. Esta situación ha puesto de manifiesto la necesidad de acometer reformas en los sistemas públicos de pensiones. Entre los países que han reformado recientemente su sistema de pensiones se encuentra España. Esta reforma es la más profunda de los últimos veinte años, incluyendo tanto ajustes paramétricos (ampliación de la edad de jubilación, modificación del cálculo de la pensión...), como estructurales (las pensiones dependen de la evolución demográfica y la situación económica). A pesar de que esta reforma entró en vigor en 2013, se está implementando de manera progresiva, por lo que en este trabajo la analizamos en detalle, estudiando las fases, y las posibles consecuencias tanto para el sistema como los pensionistas.

Palabras clave: reformas, pensiones públicas, OCDE, España.

Códigos JEL: G23

ABSTRACT

Over recent decades Western countries have experienced a number of demographic changes (increased of life expectancy, population aging ...), which have generated an increase in public social spending and doubts about the future viability of public pensions. This situation has revealed the need to undertake reforms in the public pension systems. Among the countries that have recently transformed its pension system, we find Spain. Its reform is the deepest of the past twenty years, including both parametric (increase of the retirement age, changes in the calculation of the pension...) and structural adjustments (pensions depend on demographic trends and the economic situation). Although this reform came into force in 2013, it is being gradually implemented, so in this paper we analyze it in detail, studying their phases and the possible consequences for both the system and pensioners.

Keywords: reforms, public pensions, OECD, Spain

JEL Classification: G23

Recibido: 19 de noviembre de 2015

Aceptado: 14 de diciembre de 2015

Universidad de Zaragoza, Facultad de Economía y Empresa

Mercedes Alda García:

**La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España:
de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad.**

Análisis Financiero n° 130. 2016. Págs.: 62-77

1. INTRODUCCIÓN.

Desde hace tiempo, los países occidentales están experimentando una serie de cambios demográficos y sociales: aumento de la esperanza media de vida, bajas tasa de natalidad, progresivo envejecimiento de la población, inversión de la pirámide poblacional, fases activas más cortas y de jubilación más largas... Todos estos cambios están ocasionando una creciente preocupación sobre la futura viabilidad de los sistemas públicos de pensiones.

De todos estos hechos, se debe resaltar que el envejecimiento poblacional y el aumento de las tasas de dependencia son los más preocupantes. La UE-27 estima que la tasa de dependencia de los mayores de 65 años pasará de 27,8% (año 2013) al 50,1% en 2060, según la Comisión Europea (2015a). No obstante, algunos países se verán más afectados que otros, como es el caso de España, donde se espera que la tasa de dependencia de los mayores de 65 años pase del 26,8% (año 2010) al 53,2% en 2060 (Comisión Europea, 2015a); de hecho, la tasa ha alcanzado el 28,3% en 2015, según el Instituto Nacional de Estadística (INE¹). Todo esto implica un menor número de personas cotizando en la Seguridad Social, pero un mayor número de pensionistas, lo que originará un aumento del gasto público y posibles desequilibrios futuros.

Asimismo, a lo largo de los últimos años se ha experimentado un aumento de las prestaciones por pensiones, tanto en número como en cantidad, debido al aumento en el número de pensionistas, al hecho de que los pensionistas que acceden al sistema lo hacen con pensiones de mayor cuantía que los que lo abandonan, así como al mayor acceso a las prestaciones por jubilación anticipada y pensiones de carácter asistencial.

Dados estos problemas, junto con los provocados por la crisis económico-financiera iniciada en 2007, muchos países han abordado diferentes reformas, tratando de asegurar la futura viabilidad de las pensiones públicas.

Sin embargo, los sistemas públicos de cada país tienen diferentes características, por lo que los diferentes estados han adoptado, o prevén adoptar, diferentes medidas.

A lo largo de este trabajo se pretende mostrar algunas de las reformas implementadas en los principales países de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), y analizar en detalle la reforma española, que entró en vigor en 2013, pero está en proceso de aplicación, culminando en 2027. Asimismo, examinaremos las posibles consecuencias y efectividad de la reforma española.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la sección dos mostramos las principales reformas llevadas a cabo en diferentes países de la OCDE. En el apartado tres describimos detalladamente la reforma española y en el apartado cuatro analizamos sus posibles implicaciones y consecuencias. Por último, el apartado cinco muestra las conclusiones.

2. REFORMAS DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES EN PAÍSES DE LA OCDE.

2.1. Los fondos de reserva.

Aunque los problemas de los sistemas públicos de pensiones se han hecho más patentes desde el inicio de la crisis económica, muchos países ya habían tomado diversas medidas para tratar de afrontar posibles desequilibrios presupuestarios, destacando la creación de fondos de reserva públicos.

Los fondos de reserva públicos son fondos públicos en los que se invierten los excesos de tesorería provenientes de las pensiones para afrontar posibles déficits. La inversión se realiza en diversos productos (deuda pública, deuda privada...), y su gestión se realiza considerando los flujos de entrada esperados y las necesidades de pago futuras.

¹ INE (Instituto Nacional de Estadística): www.ine.es

Un ejemplo de su utilidad lo encontramos en España, ya que ha sido uno de los primeros fondos de reserva en usarse. El fondo de reserva de la Seguridad Social se creó en 1997 para garantizar pagos puntuales por problemas de tesorería, siendo usado por primera vez en 2012, debido a desequilibrios entre ingresos y gastos. Las disposiciones de 2012 ascendieron a 7.003 millones de euros, mientras que las de 2013 y 2014 fueron de 11.648 millones de euros y 15.300 millones de euros, respectivamente (Secretaría de Estado de la Seguridad Social, 2014). Esta situación deja

patente la delicada situación del sistema público de pensiones español y la necesidad de una reforma del sistema.

Respecto a otros países, en el cuadro 1 se recogen los fondos de reserva de quince países pertenecientes a la OCDE (Estados Unidos, Japón, Corea, Canadá, Suecia, Australia, España, Francia, Noruega, Bélgica, Nueva Zelanda, Portugal, Chile, Polonia y México) y dos no pertenecientes (China y Argentina), mostrando el año de creación y el patrimonio acumulado en 2013.

FONDOS DE RESERVA PÚBLICOS DE PENSIONES EN DIFERENTES PAÍSES DE LA OCDE Y OTRAS GRANDES ECONOMÍAS EN 2013			
Países	Nombre del fondo o institución	Fundado en	Activos
			Miles de millones \$
Países de la OCDE			
Estados Unidos	Fondo fiduciario de la Seguridad Social	1940	2.764,4
Japón	Fondo de inversión de pensiones gubernamental	2006	1.223,9
Corea	Fondo de pensiones nacional	1988	404,5
Canadá	Plan de pensiones canadiense	1997	189,3
Suecia	Fondos de pensiones nacionales (AP1-AP4 y AP6)	2000	164,7
Australia	Fondo futuro	2006	85,6
España	Fondos de Reserva de la Seguridad Social	1997	74,1
Francia	AGIRC-ARRCO	n.d.	71,6
Noruega	Fondo de pensiones gubernamental-Noruega	2006	28,9
Bélgica	Zilverfonds	2001	27,5
Nueva Zelanda	Fondo de pensiones de jubilación Nueva Zelanda	2001	20,6
Portugal	Fondo de Estabilización financiero de la Seguridad Social	1989	16,1
Chile	Fondo de Reserva de Pensiones	2006	7,3
Polonia	Fondo de Reserva Demográfica	2002	5,9
México	IMSS Reserva	n.d.	1,7
Otras grandes economías			
China	Fondo de Seguridad Social Nacional	2001	203,5
Argentina	Fondo garantizado de sostenibilidad	2007	50,7

CUADRO 1

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE Global Pension Statistics² y OCDE (2014)

² OECD pension statistics: http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/data/oecd-pensions-statistics/pensions-statistics_data-00517-en

Ordenados según el patrimonio invertido, Estados Unidos ocupa la primera posición con más de 2,7 billones de dólares y posee el fondo más antiguo, creado en 1940. En segundo lugar se encuentra Japón, con más de 1,2 billones de dólares, a pesar de su reciente creación en 2006. Los primeros países europeos los encontramos en quinta y séptima posición: Suecia con 164.700 millones de dólares (englobando tres fondos distintos), y España con 74.100 millones de dólares. En el extremo opuesto se encuentran Polonia y México con 5.900 y 1.700 millones de dólares, respectivamente. Respecto a países no pertenecientes a la OCDE, destaca China con 203,5 millones de dólares.

2.2. Reformas en la OCDE.

Las medidas implementadas por los diferentes países son diversas, pero se pueden dividir en dos bloques: reformas paramétricas y reformas estructurales.

Las reformas paramétricas son aquellas relacionadas con el cálculo de la pensión pública (edad de jubilación, cálculo de la base...). Las principales reformas acometidas en la OCDE a lo largo de los últimos años han sido:

a) Retraso de la edad de jubilación.

Es una de las reformas más implementadas, tendiéndose a fijar una edad, en Europa y Estados Unidos, de media, de 65 ó 67 años. Reino Unido y España la han fijado a los 67 años, Francia la ha retrasado de los 60 a los 62 años, y otros países como Austria, Bélgica, Canadá u Holanda también la han aumentado.

b) Prolongación de la vida laboral.

Dado que a lo largo de los últimos años los periodos de jubilación son más largos, pero las fases activas son más cortas, se ha tratado de prolongar la vida laboral de los trabajadores a través de dos vías. Por un lado, prolongando de manera voluntaria la vida laboral, después de la edad legal de jubilación, a través de incentivos económicos. Australia, Bélgica, España

y Reino Unido han aumentado la recompensa por aplazar la jubilación. Por otro lado, se han introducido penalizaciones por jubilación anticipada, de manera que se aumenta la edad de jubilación anticipada para percibir el 100% de la pensión. Esta última medida la han aplicado países como: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Reino Unido y Portugal.

c) Modificación de los periodos de referencia.

Esta medida se basa en el aumento del periodo de referencia para el cálculo de la pensión, de manera que no sólo se tienen en cuenta los últimos años trabajados, sino también los primeros años de las carreras profesionales (donde los salarios suelen ser menores). En consecuencia, las pensiones medias resultantes no son tan elevadas. Esta iniciativa se ha aplicado en países como: Austria, Eslovaquia, España, Francia, Finlandia, Polonia, Portugal y Suecia.

d) Modificación del cálculo de la base.

Tradicionalmente para actualizar las pensiones se tomaba de referencia el crecimiento salarial; sin embargo, actualmente se tiende a utilizar índices de precios, e índices mixtos de precios y salarios, que permiten mantener el poder adquisitivo de las pensiones y, en general, presentan crecimientos inferiores a los de los salarios. Francia, Finlandia, Polonia o Portugal son ejemplos de países que la han aplicado.

e) Modificación en las prestaciones.

El cálculo de las prestaciones pasa a justarse según cambios demográficos, como la esperanza de vida o el número de pensionistas por cotizante, con el objetivo de introducir factores de sostenibilidad y asegurar las pensiones futuras.

Por otro lado, las reformas estructurales son aquellas que modifican la estructura del sistema de pensiones.

Mercedes Alda García:

**La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España:
de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad.**

Análisis Financiero n° 130. 2016. Págs.: 62-77

Podemos diferenciar tres tipos. En primer lugar, sistemas de reparto, donde las contribuciones de los trabajadores financian las pensiones de ese momento. Segundo, sistemas de capitalización, donde cada trabajador contribuye a formar su propia pensión pública y, por último, sistemas mixtos que presentan características de los dos anteriores.

Aunque el sistema más extendido es el de reparto, muchos países tienden a los de capitalización. Esta práctica es especialmente relevante en Latinoamérica, donde destaca Chile, que pasó de un sistema de reparto a uno de capitalización durante los años noventa. No obstante, las reformas estructurales pueden ser menos drásticas, e introducir el sistema de capitalización de forma complementaria, ya sea de manera voluntaria u obligatoria. Por ejemplo, Alemania, Irlanda y Nueva Zelanda han implementado sistemas de cotización definida como suplemento al sistema público, pero de manera voluntaria. En el otro extremo; es decir, de manera obligatoria, encontramos países como México o Suecia. Finalmente, en un punto intermedio encontramos a Hungría, Polonia y Eslovaquia, que lo han establecido obligatoriamente sólo para nuevos trabajadores.

A modo de resumen, el cuadro 2 recoge las principales medidas implementadas en diversos países de la OCDE.

El cuadro 2 muestra que la mayoría de las reformas efectuadas han sido paramétricas, ya que sólo Australia, Chile, Japón, Israel, Italia, Noruega, Polonia, México, Reino Unido y Suecia han aplicado medidas de tipo estructural. En relación a las paramétricas, la mayoría de países optan por aumentar la edad de jubilación, incentivar la prolongación de la vida laboral e incluir algún factor de sostenibilidad financiero futuro.

Por otro lado, las medidas estructurales van enfocadas a la introducción de sistemas de pensiones privados de contribución definida (obligatoria o voluntaria) para que cada trabajador forme su propia pensión.

3. LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA.

La reforma llevada a cabo en España modifica diversos aspectos del sistema de Seguridad Social; y por tanto, afecta al sistema público de pensiones. En lo referente a las pensiones, ésta es la reforma más importante de los últimos veinte años, ya que, entre otras medidas, retrasa la edad de jubilación e introduce un factor de sostenibilidad que considera variables demográficas (esperanza de vida) para determinar la cuantía de la pensión inicial.

Esta reforma se ha realizado en dos etapas. La primera, aprobada en 2011 (Ley 27/2011 y Real Decreto 1716/2012), recoge cambios en los parámetros configuradores de las prestaciones (edad de jubilación, cálculo de la base reguladora y la jubilación anticipada). La segunda, aprobada en 2013 (Ley 23/2013), realiza ajustes en los parámetros fundamentales y en la forma de revalorización de las pensiones. En concreto, introduce el Factor de Sostenibilidad (FS), que ajusta la pensión inicial de jubilación según la esperanza de vida, y el índice de revalorización (IR), de manera que las pensiones dejan de revalorizarse según la evolución de los precios, y lo harán según la situación económica de la Seguridad Social, garantizando una revalorización mínima anual.

Por tanto, el objetivo último de estas reformas es reducir el gasto en pensiones, ya que ha ido incrementando hasta alcanzar un 11,8% sobre el PIB en 2013 (Comisión Europea, 2015b), y las previsiones indicaban que, sin reforma, podría haber alcanzado el 14% en 2050 (Comisión Europea, 2015b).

A continuación pasamos a estudiar en detalle los diferentes cambios y aspectos introducidos por estas dos reformas.

3.1. Primera etapa de la reforma: cambios aprobados en 2011 (Ley 27/2011).

3.1.1. La edad de jubilación.

Desde el 1 de enero de 2013 se amplía de manera progresiva la edad legal de jubilación de los 65 a los 67

REFORMAS EN LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DE LA OCDE HASTA 2014							
	Reformas paramétricas				Reformas estructurales		
	Edad	Aumento vida laboral	Cálculo	Actualización	Factor de sostenibilidad	Contribución definida	Contribución nocial
Australia		x			x	x	
Alemania	x	x	x	x	x		
Austria	x	x	x	x	x		
Bélgica	x	x		x			
Canadá	x		x				
Chile			x			x	
Corea			x		x		
Dinamarca	x	x		x	x		
Eslovenia		x			x		
España	x	x	x	x	x		
Estonia		x			x		
Finlandia		x	x	x	x		
Francia	x	x	x	x	x		
Grecia	x	x	x		x		
Japón					x	x/voluntario	
Holanda	x				x		
Hungría		x			x		
Israel						x	
Irlanda		x			x		
Italia	x	x	x	x	x		x
Luxemburgo			x				
Noruega					x		x
Nueva Zelanda			x		x		
México						x	
Polonia		x			x		x
Portugal	x	x	x	x	x		
Reino Unido	x	x		x	x	x	
República Checa		x	x		x		
Suecia			x		x	x	x
Suiza					x		
Turquía		x	x				

CUADRO 2

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2007, 2012) y Banco de España (2010, 2014).

años. El paso de los 65 a los 67 años se aplica de manera gradual, ampliando un mes por año hasta 2018, y dos meses por año desde 2019 a 2027. De esta manera, a partir del 2027, la edad legal de jubilación será de 67 años, aunque las personas que acrediten 38 años y 6 meses cotizados podrán jubilarse a los 65 años.

No obstante, se mantiene el periodo mínimo de cotización de 15 años; e igualmente, de estos quince años, dos años deben estar dentro de los quince inmediatamente anteriores a la jubilación.

3.1.2. Cálculo de la base reguladora.

Tras la reforma la base reguladora se calcula como el cociente que resulta de dividir por 350 (antes era 210) las bases de cotización del beneficiario durante los 300 meses (25 años) inmediatamente anteriores al mes previo a la jubilación (anteriormente se tomaban los 180 meses anteriores; es decir, 15 años).

Esta medida se aplica gradualmente hasta 2022, de manera que en 2013 se dividía por 224 las bases de cotización de los 192 meses anteriores, en 2014 se dividía por 238 las bases de los 204 meses anteriores, y así sucesivamente hasta 2022.

3.1.3. Cuantía.

La cuantía de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, se determina aplicando a la base reguladora un 50% por los primeros 15 años cotizados, mientras que a partir del décimo sexto año, por cada mes adicional de cotización, comprendido entre los meses 1 y 248, se añade 0,19%, y por los que rebasen el mes 248, se añade 0,18%, sin que el porcentaje supere el 100% de la pensión. No obstante, cuando se accede a la jubilación con una edad superior a los 67 años, o con 65 años y 38,5 años cotizados, se añade un porcentaje adicional por cada año cotizado entre la edad legal de jubilación (67 ó 65) y la edad efectiva de jubilación. Esta cuantía está en función de los años cotizados hasta la edad de jubilación; en concreto se añade un 2% hasta 25 años cotizados, un 2,75% entre 25 y 37 años cotizados, y un 4% a partir de 37 años cotizados.

Esta medida también se aplica paulatinamente hasta 2027, de manera que:

- Durante los años 2013 a 2019, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 163 se añade el 0,21%, y por los 83 meses siguientes, el 0,19%.
- Durante los años 2020 a 2022, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 106 se añade el 0,21%, y por los 146 meses siguientes, el 0,19%.
- Durante los años 2023 a 2026, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 49 se añade el 0,21%, y por los 209 meses siguientes, el 0,19 %.
- A partir del año 2027, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248 se añade el 0,19%, y por los 16 meses siguientes, el 0,18%.

Con la anterior legislación, por los primeros quince años cotizados se computaba el 50%, mientras que por cada año adicional, comprendido entre el decimosexto y el vigésimo quinto, ambos incluidos, se aplicaba el 3%. Finalmente, por cada año adicional de cotización, a partir del vigésimo sexto, se aplicaba el 2%, sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora superara el 100%.

3.1.4. Jubilación anticipada.

Al igual que en la edad ordinaria de jubilación, se produce un retraso de dos años, pasando de 61 a 63 años desde el 1 de enero de 2013 (esta medida no se establece de forma gradual), y se necesitan 33 años de cotización.

No obstante, bajo determinadas circunstancias el trabajador podrá jubilarse a los 61 años; surgiendo dos modalidades de acceso a la jubilación anticipada. La primera se produce cuando el cese en el trabajo es por causa no imputable al trabajador. En este caso se requiere que el trabajador tenga 61 años, esté inscrito en la Oficina de Empleo al menos 6 meses antes de la so-

licitud de la jubilación, debe poseer al menos 33 años cotizados (antes eran 30) y el cese se debe haber producido por una situación de crisis o cierre de la empresa. En este supuesto la pensión se reduce por cada trimestre que falte para alcanzar la edad de jubilación en un 1,875% para los trabajadores con menos de 38 años y 6 meses cotizados, y del 1,625% para los trabajadores con 38 años y 6 meses cotizados o más.

La segunda opción es por voluntad del interesado, y se produce a los 63 años, debiendo haber cotizado al menos 33 años. Además, la pensión debe ser superior a la mínima que correspondería al interesado por su situación familiar al cumplir 65 años; ya que si ésta es inferior, no se obtiene la jubilación anticipada.

Por último, se mantiene la posibilidad de jubilación anticipada a los 60 años para los trabajadores que tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967. En este caso, la cuantía de la pensión se reduce un 8% por cada año o fracción que le falte al trabajador para cumplir 65 años.

3.1.5. *Periodo de cotización.*

El periodo de cotización aumenta gradualmente de 35 a 38 años y 6 meses en siete pasos, incrementando seis meses cada vez durante el periodo transitorio de 2013 a 2027. No obstante, los trabajadores que no hayan cotizado 38,5 años también podrán jubilarse a los 65 años, pero no se percibirá el 100% de la pensión. Además, solo se requerirán 37 años cotizados si la edad de jubilación es de 67 años. Por último, para hallar la prestación del trabajador se incrementa paulatinamente el cómputo de jubilación de 15 a 25 años desde 2013 a 2022.

3.1.6. *Jubilación parcial.*

La jubilación parcial se puede producir al cumplir 67 años (antes 65 años) si se reduce la jornada de trabajo entre un 25% y un 75% (en el caso de no realizarse un contrato de relevo); no obstante, durante el disfrute de la jubilación parcial, empresa y trabajador cotizan por la base de cotización que corresponde, como si el trabajador hubiera seguido a jornada completa.

Asimismo, destaca la desaparición de la jubilación especial a los 64 años.

3.1.7. *Incentivos a la prolongación de la vida laboral.*

Se han introducido diversos incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral. En primer lugar, a las carreras inferiores a 25 años se aplica un 2% anual adicional a partir de los 67 años. Entre 25 y 37 años cotizados, el incentivo será del 2,75% anual, y para una carrera laboral completa, un 4% anual a partir de los 65 ó 67 años de edad.

Esto supone un cambio respecto a la normativa anterior, ya que ésta distinguía sólo dos casos: si se tenían 40 años cotizados se aplicaba un 3% por cada año cumplido desde los 65 años hasta la jubilación o, en caso contrario, se aplicaba un 2% por cada año completo desde los 65 años hasta la jubilación.

3.1.8. *Complementos para pensiones inferiores a la mínima.*

En este caso se han introducido varias incompatibilidades, de manera que el importe de estos complementos no puede ser superior a la cuantía de las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas vigentes en cada momento. Por ello, los complementos a mínimos de pensiones contributivas no pueden ser superiores a la pensión en su modalidad no contributiva.

No obstante, se han establecido algunas excepciones en las pensiones de gran invalidez y orfandad, incrementándose en la pensión de viudedad. Adicionalmente, si existe un cónyuge a cargo del pensionista, el importe de los complementos no puede ser superior a la cuantía de la pensión no contributiva para las unidades económicas en las que concurren dos beneficiarios con pensión. Sin embargo, los complementos de los pensionistas de gran invalidez para remunerar a la persona que le atiende no se ven afectados por estos límites.

3.1.9. *Exención parcial de la obligación de cotizar a la Seguridad Social con 65 años o más.*

Aquellos trabajadores que después de los 65 años sigan trabajando, pueden beneficiarse de una exención parcial

Mercedes Alda García:

de la cotización si cumplen los siguientes requisitos: tener 65 años y 38,5 años de cotización, ó 67 años y 37 años de cotización (anteriormente eran 65 años y 35 años cotizados).

3.1.10. Incapacidad permanente.

Respecto a la pensión de incapacidad permanente, se integran las lagunas de cotización en la base reguladora de la pensión y, desde el 1 de enero de 2014, resultan incompatibles la pensión de incapacidad permanente absoluta y de gran invalidez con el trabajo, por cuenta propia o ajena, a partir de la edad de acceso a la pensión de jubilación.

3.1.11. Ampliación de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Esta protección es obligatoria, pero se puede desarrollar en régimen de colaboración con la Seguridad Social para los socios de cooperativas del Régimen especial de los trabajadores, por cuenta propia o autónomos, siempre que las cooperativas dispongan de un sistema intercooperativo de prestaciones sociales, complementario al sistema público, para cubrir estas contingencias.

3.1.12. Factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social.

Esta medida, que anteriormente no existía, trata de asegurar la futura viabilidad del sistema, actualizando varios parámetros según la evolución demográfica del país. En concreto, trata de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones y las prestaciones esperadas.

Esta medida no es desarrollada en su totalidad en esta primera etapa de la reforma, y sólo se indicaba que, a partir del año 2027, los parámetros fundamentales del sistema se revisarían cada cinco años 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.

3.1.13. Beneficios por cuidado de hijos.

Con esta nueva Ley se implantan varios beneficios por el cuidado de los hijos. En primer lugar, en caso de na-

cimiento, adopción o acogida, se computa como cotizado el periodo interrumpido de la cotización entre los 9 meses anteriores al nacimiento, o los 3 meses anteriores a la adopción o acogimiento, y la finalización del sexto año posterior.

La duración es de 112 días por cada hijo, menor adoptado o acogido. Este periodo se incrementa anualmente de 2013 a 2018, hasta alcanzar el máximo de 270 días por hijo en 2019. Igualmente, los tres años de periodo de excedencia por cuidado de hijos se consideran periodo de cotización efectiva.

3.1.14. Pensión de orfandad.

En primer lugar, aclarar que este aspecto entró en vigor el 2 de agosto de 2011, regulándose el derecho a la pensión de orfandad cuando los hijos del fallecido sean menores de veintinueve años, o estén incapacitados para el trabajo.

En los casos en que el huérfano no trabaja, o sus ingresos son inferiores al salario mínimo interprofesional, la pensión se prolonga hasta los 25 años.

Si el huérfano estuviera cursando estudios y cumpliera 25 años durante el transcurso del curso escolar, la percepción se mantiene hasta el día primero del mes inmediatamente posterior al del inicio del siguiente curso académico.

Aunque el límite general entró en vigor en 2011, el límite de veinticinco años se aplicó progresivamente desde 2012 hasta 2014, de manera que en 2012 el límite eran veintitrés años y en 2013, veinticuatro años.

Respecto a la normativa anterior, la edad máxima era de 18 años, aunque si el huérfano no trabajaba o percibía rentas inferiores al salario mínimo, la pensión se prolongaba hasta los 22 años en huérfanos simples y 24 años en huérfanos absolutos.

3.1.15. Convenio especial en Expedientes de Regulación de Empleo (ERE).

La modificación más relevante en este ámbito es que las cotizaciones de los trabajadores afectados por un ERE, y que estén suscritos en el convenio especial recogido en el artículo 51.15 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, son a cargo del empresario desde la extinción de la relación laboral, cese de la obligación de cotizar o extinción de la prestación por desempleo, hasta los 63 años. No obstante, se mantiene el límite anterior de 61 años en los casos de ERE por causas económicas.

3.1.16. Otras medidas.

Desde el 1 de enero de 2012 se produce la integración del Régimen Especial de los Empleados del Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social.

Finalmente, se han incrementado las medidas de protección social para los jóvenes en programas formativos y de investigación, de manera que se suscriben en un convenio especial y computa la cotización de los periodos formativos hasta un máximo de dos años.

3.1.17. Síntesis de las medidas adoptadas en la primera etapa de la reforma.

Analizando las medidas implementadas, observamos que los cambios más significativos afectan a diversos elementos paramétricos que, en general, endurecen las medidas para el acceso a la jubilación con el objetivo de incrementar ingresos y disminuir gastos.

El cuadro 3 muestra un resumen de las medidas más importantes de la reforma de 2011, reflejando la situación anterior y posterior a la reforma, así como la fecha o periodo de implantación.

Observamos que la citada reducción en el gasto vendrá determinada, especialmente, a través de tres medidas. En primer lugar, por el retraso de las edades de jubilación ordinaria, parcial y anticipada; así como con la eliminación de la jubilación especial. En segundo lugar, por el aumento del número de años de cotización necesarios para alcanzar una pensión completa; y por último, por el incremento del periodo de cálculo de la pensión

hasta 25 años. No obstante, se han introducido mejoras en la pensión de orfandad, por el cuidado de los hijos, para los empleados del hogar y para los jóvenes.

3.2. Segunda etapa: la reforma de 2013 (Ley 23/2013).

La segunda etapa de la reforma (Ley 23/2013) se basa en la modificación y desarrollo del Factor de Sostenibilidad (FS), introducido en 2011, y en la variación de la manera de revalorizar las pensiones, apareciendo el Índice de Revalorización (IR).

El Factor de Sostenibilidad (FS) persigue garantizar la percepción de pensiones adecuadas y suficientes a las generaciones presentes y futuras, tratando de eliminar el riesgo producido por el incremento de la longevidad, y ajustando la equidad intergeneracional de las pensiones de jubilación. La idea subyacente de este factor es que como los nuevos pensionistas tienen, previsiblemente, mayor esperanza de vida, se pretende que el importe total que perciba este pensionista a lo largo de su vida sea equivalente al que perciba el que se haya jubilado en un momento anterior.

En consecuencia, el FS es un instrumento con carácter automático que permite vincular el importe de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida, tal y como se recoge en la fórmula (1).

$$FS_t = FS_{t-1} * e^*_{67} \quad (1)$$

Donde: FS_t es el Factor de sostenibilidad en t; t es el año de aplicación del factor, que tomará valores a partir de 2019, de manera que el FS de 2018 será uno. e^*_{67} se calcula cada cinco años y representa la variación interanual en un periodo quinquenal de la esperanza de vida a los 67 años, de manera que para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2019 a 2023, ambos inclusive, e^*_{67} tomará el valor de: $[e^{2012}_{67} / e^{2017}_{67}]^{1/5}$, donde e^{2012}_{67} es la esperanza de vida a los 67 años en el año 2012 y e_{67} es la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017. Para el cálculo de los siguientes quinquenios, la fórmula irá

Mercedes Alda García:

PRINCIPALES CAMBIOS DE LA REFORMA DE PENSIONES DE 2011 EN ESPAÑA

	Antes de reforma	Después de la reforma	Método de implantación
Edad legal de jubilación	65 años	67 años, ó 65 años con 38 años y 6 meses cotizados	Gradual desde 2013 a 2027
Base reguladora	Base= 210/180 meses cotizados previos a la jubilación	Base= 350/300 meses cotizados previos a la jubilación	Gradual desde 2013 a 2022
Años cotizados para jubilación	35 años	38 años y 6 meses; ó 37 años si es a los 67 años	Gradual desde 2013 a 2027
Periodo de cómputo para el cálculo de la prestación	15 años	25 años	Gradual desde 2013 a 2022
Jubilación anticipada	61 años con mínimo de 30 años cotizados	63 años (baja voluntaria) ó 61 años (baja forzosa) pero ambos con mínimo de 33 años cotizados	Desde 01/01/2013
Jubilación parcial	65 años	67 años	Gradual desde 2013 a 2027
Jubilación especial	64 años	Desaparece	Desde 01/01/2013
Prolongación de la vida laboral después de la edad de jubilación ordinaria	Incentivos de: 2% por cada año con menos de 40 años cotizados 3% por año con 40 años cotizados	Incentivos de: 2% por año con 25 años cotizados 2,75% por año, entre 25 y 37 años cotizados 4% por año con más de 37 años cotizados a los 65 ó 67 años	Desde 01/01/2013
Factor de sostenibilidad	No existía	Revisión de parámetros según la esperanza de vida a los 67 años	A partir de 2027 y cada 5 años
Beneficio por cuidado de los hijos	No existía	Computa la cotización interrumpida durante este periodo. También computan 3 años de excedencia.	Desde 112 días por hijo en 2013, hasta 270 días por hijo en 2019
Pensión orfandad	Huérfanos menores de 18 años en el momento de la causa.	Huérfanos menores de 21 años en el momento de la causa	Desde 02/08/2011
1. Otras medidas: Empleados del hogar	No existía	Integración del Régimen Especial de los Empleados del Hogar en el Régimen General.	Desde 01/01/2012
2. Otras medidas: Periodos de formación de jóvenes	No existía	Convenio especial hasta un máximo de dos años	Desde 01/01/2013

CUADRO 3

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 27/2011.

Mercedes Alda García:
**La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España:
de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad.**
Análisis Financiero n° 130. 2016. Págs.: 62-77

variando considerando la esperanza de vida a los 67 años en los periodos sucesivos.

De esta manera, la pensión inicial de cada generación será corregida por el FS, que variará según la evolución de la esperanza de vida. En concreto, si la esperanza de vida cada vez es mayor (menor), la pensión inicial de los nuevos pensionistas será corregida a la baja (al alza). En definitiva, el FS pretende conseguir pensiones compatibles con el nivel de gasto en pensiones y mantener el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo, considerando el envejecimiento poblacional.

El otro factor introducido, el Índice de Revalorización (IR), en vigor desde 2014, modifica el mecanismo de revalorización de las pensiones para conseguir la sostenibilidad del sistema de pensiones. Para ello, la revalorización de las pensiones deja de estar vinculada al índice de precios, y depende de la evolución de los gastos e ingresos del sistema, del número de pensiones y del denominado efecto sustitución, de manera que ante tal y como se recoge en la fórmula (2):

$$IR = \bar{g}_{l,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} + \alpha \left(\frac{I_{t+1} - G_{t+1}}{G_{t+1}} \right) \quad (2)$$

Donde: \bar{g}_l es la media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno de los ingresos del sistema de la Seguridad Social; \bar{g}_p es la media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno del número de pensiones contributivas del sistema; \bar{g}_s es la media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución en tanto por uno. El efecto de sustitución es la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año. α es un parámetro que se revisa cada cinco años y toma valores entre 0,25 y 0,33, siendo para los primeros cinco años de 0,25. I_{t+1} es la media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social, y G_{t+1}

es la media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social.

La fórmula (2) del IR muestra que ante una disminución (aumento) de los ingresos, aumento (disminución) del número de pensiones, de la pensión media y/o de los gastos de la Seguridad Social, las pensiones se revalorizan en menor (mayor) medida. No obstante, la legislación fija unas revalorizaciones mínimas y máximas, ya que el IR no puede originar un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25%, ni superior a la variación porcentual del índice de precios de consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año t más el 0,50%.

Comparando el FS y el IR, observamos que mientras el FS pretende mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, considerando la evolución de la esperanza de vida, el IR pretende la sostenibilidad y estabilidad del sistema de pensiones sin menoscabo de la protección.

4. IMPLICACIONES Y CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA REFORMA ESPAÑOLA.

Al analizar la reforma española del sistema público de pensiones debemos preguntarnos si ésta era necesaria. Para ello, primero analizamos la situación económica y demográfica en España a lo largo de los últimos años.

Comenzando por la tasa bruta de natalidad, según el INE³, ésta ha ido descendiendo desde 1975 (18,75) hasta 2014 (9,14). Sin embargo, la esperanza de vida al nacer ha ido incrementando desde 1991, situándose en 82,98 años en 2014. Unido a estos dos factores, la tasa total de dependencia ha ido incrementándose desde 2008, situada en 47,17%, hasta alcanzar un 52,97% en 2015, y se prevé que llegue al 75,5% en 2050.

³ www.ine.es

Igualmente, a lo largo de los últimos años ha crecido tanto el número de pensiones como el importe medio. Concretamente, según datos de INE, existe una evolución positiva del número de pensionistas desde 1995, con casi 7 millones de pensionistas (6.903.083), a septiembre de 2015, superando los 9 millones de pensionistas (9.322.249). Esta evolución supone un crecimiento del 35,04% durante los últimos veinte años. Respecto a la pensión media, ésta ha evolucionado desde 375,25 euros en 1995 hasta 889,58 euros en septiembre de 2015, lo que supone un incremento del 137% desde 1995 a 2015.

Por otro lado, los datos de empleo muestran una delicada situación, afectando negativamente a las cifras de población activa. Según la encuesta de población activa de INE³, en el tercer trimestre de 2015 la tasa de paro se situó en 21,18%, con un total de 4.850.800 parados.

En consecuencia, los datos demográficos, de pensiones y de ocupación dejan patente un incremento pasado y futuro en el gasto público en pensiones, pero no en los ingresos, lo que justifica la necesidad de acometer la reforma del sistema. No obstante, es necesario examinar si las medidas aprobadas lograrán la sostenibilidad del sistema, evitando futuros déficits.

Diversos estudios han tratado de determinar el impacto de la reforma. Domenech (2011) muestra que con la reforma se reducirá la generosidad (pensión media/productividad media) del sistema debido al incremento del periodo de cálculo y al endurecimiento de los requisitos para llegar al 100% de la base reguladora. Este autor estima que, sin reforma, el gasto en pensiones sobre el PIB hubiera llegado casi al 19% en 2057, pero con la reforma sólo alcanzará el 15%. Asimismo, el Banco de España (2011) estima que la reforma puede suponer un ahorro del 2,84% sobre el PIB.

Por su parte, Conde-Ruiz y González (2012) estiman que la ampliación del periodo de cálculo (hasta 25 años) puede suponer un descenso medio en el gasto de 1,2% del PIB, desde su implementación hasta 2051. No obstante, Alonso y Herce (2003) sólo estiman el descenso en un 0,8%; mientras que Da-Rocha y Lores (2005) prevén una disminución del 1,6% en 2050.

Respecto al retraso de la edad de jubilación hasta los 67 años, Sánchez (2010) apunta que puede producir un ahorro del gasto de 3,4% en el año 2050.

En cómputo global, Conde-Ruiz y González (2012) estiman que los cambios más significativos (retraso de la edad de jubilación y ampliación del periodo de cálculo) podrían llegar a suponer un ahorro máximo del 2,87% del PIB en 2051.

Desde la perspectiva contraria, es decir, los impactos negativos de la reforma, se encontrarían la posible repercusión negativa sobre el empleo y el poder adquisitivo de los pensionistas, producidos por el aumento de la edad de jubilación (no permitirá la entrada de nuevos empleados en esos puestos de trabajo), y el descenso en la pensión media por la modificación del periodo de cálculo, pudiendo ser mayor en el caso de las mujeres, según indican Conde-Ruiz y González (2012).

Al margen de las estimaciones sobre la efectividad final de la reforma, las primeras evidencias muestran que las medidas implementadas han permitido controlar el déficit de la Seguridad Social, pasando de -1,11% en 2013 a -1,06% en 2014 (Comisión Europea, 2015b). Además, aunque en 2014 y 2015 ya no se han revalorizado las pensiones con la inflación, y se ha aplicado el mínimo del 0,25%, las pensiones han ganado poder adquisitivo durante estos dos años, dado que la inflación ha sido negativa (-0,2% en 2014, y -0,7% hasta septiembre de 2015, según INE).

⁴ http://www.ine.es/prensa/epa_prensa.htm

Asimismo, aunque la edad legal estaba fijada en 65 años, la edad efectiva de jubilación era de 63,9 años en 2012, cifra que se ha conseguido ampliar hasta los 64,1 años en 2014, y se espera que continúe aumentado. Adicionalmente, las jubilaciones anticipadas se han reducido más de un 7% en 2014, pasando del 42,2% en 2012 al 41,3% en 2014. Por último, el crecimiento de la pensión media de jubilación se ha contenido, pasando del 3,5% en 2012 al 2,1% en 2014 (Comisión Europea, 2015c).

Dada esta evidencia, podemos afirmar que la reforma era necesaria y permite un ahorro en el gasto público, así como una mayor sostenibilidad del sistema. Sin embargo, debemos señalar que el acceso a la jubilación se ha endurecido, y el poder adquisitivo de los pensionistas puede verse mermado por la posible disminución de la pensión media, especialmente en el caso de las pensiones más bajas. Asimismo, el retraso de la edad de jubilación puede tener un posible impacto negativo en las tasas de paro, especialmente si la economía no es boyante.

5. CONCLUSIONES.

La viabilidad de los sistemas públicos de pensiones es un tema de actualidad en los países occidentales, ya que el envejecimiento poblacional, el incremento de la esperanza de vida, o la evolución del mercado laboral han provocado un considerable aumento en el gasto público en pensiones y una disminución en los ingresos. Esta situación ha puesto de manifiesto la necesidad de acometer reformas, aunque cada país ha adoptado diferentes medidas.

En general, las reformas más acometidas en los países de la OCDE son de carácter paramétrico, destacando el incremento de la edad de jubilación, medida que ha centrado el debate público, dada la actual coyuntura de mayores tasas de paro.

Respecto a la reforma del sistema español, la reforma más importantes de los últimos veinte años, se ha des-

arrollado en dos fases (en 2011 y 2013), entrando en vigor en 2013 y aplicándose de manera gradual hasta 2027.

Esta reforma se ha llevado a cabo principalmente por dos razones interrelacionadas: la crisis demográfica del país (aumento de las tasas de dependencia y de esperanza de vida) y desequilibrios presupuestarios ocasionados por el aumento del gasto en pensiones y la disminución en los ingresos (reducción de la población activa). Estos hechos son especialmente relevantes en este país, ya que el sistema español se basa en un sistema de reparto, donde la población activa financia las pensiones vigentes en cada momento.

Una de las medidas más importantes es la ampliación de la edad de jubilación hasta los 67 años. Adicionalmente, destaca la introducción del Factor de Sostenibilidad, que ajusta la pensión inicial según la evolución de la esperanza de vida futura, con el propósito de asegurar la proporcionalidad entre las contribuciones y prestaciones esperadas. Asimismo, la revalorización de las pensiones deja de depender de la evolución de los precios, y se adapta a la situación económica de la Seguridad Social. De esta manera, se proporciona estabilidad presupuestaria a largo plazo y se retrasa la aparición de desequilibrios.

La reforma prevé un ahorro en el gasto público y una mayor sostenibilidad futura, y aunque se ha endurecido el acceso a la jubilación, y la pensión media puede verse minorada, se respetan los tres principios que debe poseer un sistema de pensiones: equidad (las pensiones varían según las contribuciones), flexibilidad (se recogen casos fuera de la norma general bajo determinadas circunstancias, como la jubilación anticipada), y gradualidad (entrada en vigor en 2013 y su transitoriedad se prolonga hasta 2027).

Se debe destacar que las cifras más recientes ya muestran la efectividad de la reforma española:

menor déficit público de la Seguridad Social, moderación en el aumento de la pensión media, e incremento de la edad efectiva de jubilación. No obstante, para confirmar la conveniencia y efectividad a largo plazo, tanto de la reforma en España como en otros países, habrá que observar la repercusión que tienen a lo largo de los próximos años, y evaluar si son suficientes para afrontar los cambios que se están produciendo en la economía y en la población, ya que no todos los países han adoptado las mismas soluciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Alonso, J. y Herce, J. A., 2003: Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA, *Documento de Trabajo 2003-02*, FEDEA.
- Banco de España, 2010: *La reforma del sistema de pensiones en España*. Banco de España, Dirección General del Servicio de Estudios.
- Banco de España, 2011: *Informe anual 2011*. Madrid.
- Banco de España, 2014: *Boletín Económico, El Nuevo Factor de Revalorización y de Sostenibilidad del Sistema de Pensiones*. Madrid.
- Comisión Europea, 2015a: *The 2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2013-2060)*. European Economy 3|2015, European Union.
- Comisión Europea, 2015b: *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018*. Estrategia Europa 2020, Comisión Europea.
- Comisión Europea, 2015c: *Programa Nacional de Reformas de España 2015*. Estrategia Europa 2020, Comisión Europea.
- Conde-Ruiz, J.I. y González, C.I., 2012: Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración, *Colección Estudios Económicos 01-2012*, FEDEA.
- Da-Rocha, J. M. y Lores F., 2005: ¿Es urgente reformar la seguridad social?, Working Paper 5-05, Universidad de Vigo, RGEA.
- Domenech, R., 2011: La reforma de las pensiones públicas en España dentro del marco europeo. *Jornada de Pensiones BBVA, 28 de Septiembre de 2011*. Disponible en: <http://www.bbvaesearch.com> [consultado 19 de noviembre de 2015]
- OCDE, 2007: *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, Paris.
- OCDE, 2012: *OCDE Pensions Outlook 2012*. OECD.
- OCDE, 2014: *Annual Survey of Large Pension Funds and Public Pension Reserve Funds*. OECD.
- Sánchez, A., 2010: Endogenous retirement and public pension system reform in Spain, *Economic Modelling* 27(1), 336-349
- Secretaría de Estado de la Seguridad Social, 2014: *Fondo de Reserva a la Seguridad Social. Informe a las Cortes Generales. Evolución, actuaciones del año 2014 y situación a 31 de diciembre de 2014*.

NORMATIVA:

Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 184 de 2 de agosto de 2011.

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, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 309 del 26 de diciembre de 2013.

Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la seguridad social.