

# **LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES DEL GOBIERNO DEL PARTIDO POPULAR EN ESPAÑA: SUS EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR**

**Carlos Ochando Claramunt**  
**Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.**  
[Carlos.Ochando@uv.es](mailto:Carlos.Ochando@uv.es)

## **Resumen**

El presente trabajo se centra en el análisis de la última reforma del sistema público de pensiones llevada a cabo por el gobierno conservador en España. Se destacan cuatro medidas que suponen un importante cambio cualitativo en el sistema público de pensiones: 1) el endurecimiento de la jubilación anticipada y parcial; 2) el nuevo índice de revalorización de las pensiones; 3) la aplicación del índice de sostenibilidad y 4) la reciente descapitalización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. El objetivo del trabajo es analizar los efectos de estas medidas sobre el bienestar de la población jubilada.

### **1- La reforma del sistema público de pensiones del Gobierno del Partido Popular.**

La salida a la actual crisis económica está pasando por políticas económicas de austeridad y por políticas fiscales cuyo único objetivo es la consolidación fiscal y la reducción del déficit público. En este escenario de política económica, las reformas del Estado del bienestar contribuyen a alcanzar dichos objetivos restrictivos. Las reformas de las políticas sociales están conllevando una reducción intensa del gasto público social, una creciente deslegitimación de las políticas redistributivas por las elites políticas y financieras, un recorte de los derechos sociales de ciudadanía y, en definitiva, una reducción de la intensidad protectora de las prestaciones sociales.

En España, las últimas reformas del sistema público de pensiones (desde la profunda reforma del 2011 hasta las más recientes del 2012 y 2013) se enmarcan en dos escenarios:

- 1) un contexto económico de crisis económica profunda y duradera y
- 2) un contexto político de adopción de políticas de austeridad y consolidación fiscal cuyo objetivo primordial es la reducción del déficit público a través de la moderación o disminución del gasto público.

Muy poco después de ganar las elecciones en Noviembre de 2011, el Gobierno del Partido Popular aprobó nuevas medidas para seguir reformando el sistema público de Seguridad Social. Como hemos apuntado, estas reformas se enmarcan en un escenario de duras medidas de consolidación fiscal y estabilidad presupuestaria, que han supuesto una fuerte reducción y ajuste del gasto público. El Cuadro 1 sintetiza las principales medidas adoptadas por el Gobierno del PP. Como se puede comprobar, las medidas de reforma se han ejecutado mediante sucesivos decretos leyes, lo cual da una idea de la escasa voluntad negociadora del gobierno del PP en esta materia y de la falta de consenso político y social de las reformas aplicadas.

**Cuadro 1**  
**Reforma del sistema de pensiones aprobadas por el gobierno de Rajoy.**

<b>Principales normas</b>	<b>Principales medidas</b>
-Real Decreto 20/2011, de 30 de Diciembre de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.	- Las pensiones contributivas de la Seguridad Social y de las clases pasivas del Estado se incrementan un 1% para el año 2012.
-Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	- Posible adelanto del factor de sostenibilidad si se proyecta un déficit a largo plazo del sistema de pensiones.
-Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de Noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social	- Modificó la Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva. - Deja sin efecto para 2012 la actualización de las pensiones y suspende la revalorización de las pensiones para el 2013. Establece un incremento del 1% con carácter general y del 2% para aquellas pensiones que no superen los 1.000 euros mensuales o 14.000 anuales.
-Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de Diciembre	-Afecta a la jubilación anticipada y parcial (la Disposición adicional primera suspende la entrada en vigor de determinados artículos de la Ley 27/2011).
-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.	-Endurece la jubilación parcial y la jubilación anticipada. Pero importantes normas transitorias que difieren su aplicación. -Creación del comité de expertos independientes para analizar el factor de sostenibilidad -Introduce nuevos recortes en prestaciones de desempleo

	(subsido de más de 55 años, cómputo de rentas de individual a familiar, etc.).
-Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de Agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.	-Responde al acuerdo suscrito en Julio de 2013 entre el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT
-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.	-Aprobación del Índice de revalorización de las pensiones y del Factor de sostenibilidad.

En síntesis, las reformas aprobadas por el gobierno de Rajoy han afectado, sobre todo, los siguientes componentes del sistema público de pensiones <sup>1</sup> :

- 1) la jubilación anticipada y la jubilación parcial;
- 2) la revalorización de las pensiones;
- 3) el factor de sostenibilidad y
- 4) una nueva regulación y descapitalización del Fondo de Reserva.

Veámos con un poco más de profundidad en qué han consistido estas reformas<sup>2</sup>.

### **1.1- Endurecimiento de la jubilación anticipada y parcial.**

A finales del 2012, el gobierno del PP modificó la jubilación anticipada y parcial a través del Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre cuya disposición adicional primera suspende la entrada en vigor de determinados artículos de la Ley 27/2011. Posteriormente, el 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 afectó la compatibilidad entre la pensión de

---

<sup>1</sup> Un análisis en profundidad de las reformas puede encontrarse en Ochando (2014).

<sup>2</sup> Un aspecto llamativo es que el gobierno conservador no propuso modificar la edad legal de jubilación de 67 años. Llamativo, decimos, porque mostró su oposición cuando fue aprobada por el gobierno del PSOE.

jubilación y el trabajo (con reducción de la cuantía de la pensión) y se endurecieron el acceso a la jubilación anticipada y parcial <sup>3</sup> .

## **1.2- Revalorización de las pensiones.**

En 2012 se incrementaron 1% la cuantía de todas las prestaciones. En 2013, las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como de las clases pasivas, se incrementaron un 1% (tomando como referencia la cuantía legalmente establecida a 31 de Diciembre de 2012). Además, subieron otro 1% adicional en ese mismo año todas las pensiones que no superaban los 1.000 euros mensuales o 14.000 euros en el cómputo anual (es decir, esas pensiones se revalorizan un 2%) <sup>4</sup> .

El 2 de Septiembre del 2013, el Gobierno convocó a los agentes sociales para proponer una nueva reforma de pensiones que tenía como principal objetivo modificar el mecanismo de revalorización de las pensiones <sup>5</sup> . Esta propuesta se basaba en la aplicación de dos índices: el Índice de Revalorización Anual de pensiones y el Factor de Sostenibilidad (FS) <sup>6</sup> . Finalmente, esta reforma se aprobó por medio de la Ley 23/2013, de 23 de Diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

La reforma aprobada por el Gobierno consiste en revalorizar las pensiones entre un suelo mínimo del 0,25% (cuando los ingresos no sean suficientes para financiar los

---

<sup>3</sup> Distingue: a) cese en el trabajo por causa no imputable al trabajador y b) cese voluntario en el trabajo. Se modifican los coeficientes reductores establecidos en la Ley27/2011. Establece un límite máximo de pensión de -0,50% por trimestre anticipado (antes -0,25%). Modifica la edad en la jubilación anticipada por crisis (no antes de cuatro años antes de la edad ordinaria de jubilación) y exige en la voluntaria más años de cotización (35 años) para tender derecho a la misma.

<sup>4</sup> En esta situación se encuentran, aproximadamente, el 70% de los pensionistas.

<sup>5</sup> El mecanismo de revalorización de las pensiones (a partir del IPC) explica buena parte del crecimiento del gasto público en pensiones. Según el Gobierno un 27% de la nómina total del gasto en pensiones es debido a la revalorización anual automática.

<sup>6</sup> Proyecto del Ley del Factor de Sostenibilidad y del Índice de revalorización de las pensiones aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de Septiembre de 2013.

gastos) y un techo máximo del IPC más 0,50% (si el sistema público de pensiones tiene superávit). En una primera propuesta, el techo máximo era el IPC más 0,25%. La fórmula concreta de revalorización viene recogida en el Cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Nuevo Factor de revalorización Nuevo Factor de revalorización.**

(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)

$$IR_{t+1} = (g_{I,t+1} - g_{P,t+1} - g_{s,t+1}) + \alpha[(I^*_{t+1} - G^*_{t+1}) / G^*_{t+1}]$$

**El resultado de esta fórmula se topará con un techo (límite de la variación del IPC+0,5%) y un suelo (0,25%)**

**Siendo:**

$IR_{t+1}$  = Revalorización para el año en el que se calcula expresado en tanto por uno con cuatro decimales.

$t + 1$  = Año para el que se calcula la revalorización.

$g_{I,t+1}$  = Variación de los ingresos del Sistema (media móvil aritmética centrada en  $t+1$ , de 11 valores de la tasa de variación en tanto por uno de los ingresos del sistema de SS).

$g_{P,t+1}$  = Variación del número de pensiones (media móvil aritmética centrada en  $t+1$ , de 11 valores de la tasa de variación en tanto por uno del número de pensiones contributivas del sistema de SS).

$g_{s,t+1}$  = Efecto sustitución pensiones (media móvil aritmética centrada en  $t+1$ , de 11 valores de la tasa de variación en tanto por uno). Se define como la variación interanual de la pensión media del sistema de un año en ausencia de revalorización en dicho año.

$\alpha$  = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. Estos límites del parámetro pretenden equilibrar el sistema y se revisarán cada cinco años. Durante el primer quinquenio su valor es 0,25.

$I^*_{t+1}$  = Media móvil geométrica centrada en  $t + 1$  de once valores del importe de los gastos del sistema de la S.S.

$G^*_{t+1}$  = Media móvil geométrica centrada en  $t + 1$  de once valores del importe de los gastos del sistema de S.S.

$[(I^*_{t+1} - G^*_{t+1}) / G^*_{t+1}]$  = Saldo presupuestario relativo Seguridad Social (medias móviles geométricas centradas en  $t+1$  de 11 valores de la tasa de variable)

El nuevo índice de revalorización tiene en cuenta: 1) el importe de los ingresos y los gastos del sistema de Seguridad Social y su incremento o descenso anual en los 5 años anteriores, el ejercicio en curso y las previsiones para los 5 posteriores; 2) la tasa de variación anual del número de pensiones contributivas (calculando una media móvil de los 5 años anteriores, el año en curso y las previsiones de los cinco posteriores); 3)

evolución del efecto sustitución (variación interanual de la pensión media del sistema de cada años antes de aplicar la revalorización) y 4) velocidad de ajuste, es decir, el número de años en los que cada gobierno puede trasladar el esfuerzo presupuestario, según haya déficit o superávit.

Además, como recientemente ha valorado un documento de CCOO (2013 : 9), “hay que resaltar que la aplicación de la fórmula no es automática, ni fácilmente predecible, quedando al arbitrio de los gobiernos y dificultando las previsiones de ahorro que los trabajadores y trabajadoras tienen que hacer de cara a su jubilación. El Gobierno debe prever anualmente la evolución de sus componentes en los próximos 6 años (ingresos, número de pensiones, efecto sustitución y gastos) y cada cinco años tiene que decidir cuál es el factor de asimilación del saldo relativo de las cuentas públicas (alfa)”.

### **1.3- Factor de sostenibilidad.**

El Consejo de Ministros de 12 de Abril de 2013 aprobó la creación de un Comité de expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Este comité presentó sus conclusiones el 7 de Junio de 2013 <sup>7</sup>. Los expertos recomendaban la aplicación de un Factor de Sostenibilidad con dos componentes: 1) el Factor de Equidad Intergeneracional (FEI), estimado en función de la evolución de la esperanza de vida y aplicado sobre la pensión inicial de los nuevos pensionistas, y 2) el Factor de Revalorización Anual (FRA), que proponía la sustitución del IPC por un índice basado en la evolución de variables relacionadas con la situación financiera del sistema. Además, dicho comité sugería adelantar la aplicación del Factor de Sostenibilidad a

---

<sup>7</sup> Informe del Comité de expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (2013).

2014 (en lugar de 2027 como establecía la Ley 27/2011) y, en cualquier caso, dentro del periodo 2014-2019.

Finalmente, el factor de sostenibilidad quedó aprobado por medio de la Ley 23/2013, de 23 de Diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Dicho Factor de Sostenibilidad relacionará la cuantía de la pensión con la esperanza de vida del perceptor en el momento de cumplir los 67 años y se revisará cada cinco años en función de la evolución de la esperanza de vida cada lustro. El Gobierno del PP ha propuesto anticiparlo al año 2019 (recordemos que la reforma del 2011 del Gobierno de Zapatero preveía su aplicación a partir de 2027). En el Cuadro 3 se detalla la fórmula concreta de cálculo del factor de sostenibilidad.

### **Cuadro 3** **Nuevo factor de sostenibilidad.**

(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)

$$FS_t = FS_{t-1} \times e^*_{67}$$

$$e^*_{67} = [e^{2012}/e^{2017}]^{1/5}, \text{ aplicable al } FS_{2019-2023}$$
$$e^*_{67} = [e^{2017}/e^{2022}]^{1/5}, \text{ aplicable al } FS_{2024-2028}, \text{ y así sucesivamente}$$

**Siendo:**

**FS = Factor de Sostenibilidad**

**FS<sub>2018</sub> = 1**

**t = Año de aplicación del FS, que tomará valores desde el año 2019 en adelante**

**e<sup>\*</sup><sub>67</sub> = Valor calculado cada cinco años, que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida ésta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social**

#### **1.4- Nueva regulación y descapitalización del Fondo de Reserva.**

En Noviembre del 2012 <sup>8</sup>, el Gobierno del PP modificó, de manera excepcional, la ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social del 2003. La modificación sustancial consistió en que, durante los años 2012, 2013 y 2014, no se aplicará el límite del 3% que establecía la anterior. Durante esos años, el límite de disposición del Fondo será el equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras que pongan de manifiesto las previsiones. Además, se eleva de 16% al 35% de la cartera el importe máximo que se puede invertir en un único valor y aumentó del 11% al 12% la participación máxima en el total de deuda del Tesoro en circulación.

Junto con el cambio de regulación, el Gobierno del PP ha ido sacando dinero del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para ir cubriendo el déficit del sistema público de pensiones. En 2012 se destinaron 7.000 millones de euros a cubrir el déficit de la Seguridad Social. A principios de Octubre del 2013, el Gobierno anunció que sacó otros 6.148 millones de euros para cubrir el déficit antes de final de ese año. El 2 de Diciembre del 2013, el Gobierno anuncia que saca 5.000 millones de euros del Fondo de Reserva para pagar las pensiones de ese mes (para afrontar el pago de dos mensualidades: la nómina ordinaria y la paga extraordinaria). Además, anuncia que el 20 de Diciembre sacará 428 millones más para liquidar el IRPF de estas prestaciones (que suponen unos 1.000 millones de euros). Es decir, en los dos años de gobierno conservador se ha dispuesto de 19.000 millones de euros. Además, entre 2012 y 2013, también se han utilizado 4.980 millones de euros del fondo de mutuas. Por tanto, en dos años se han utilizado unos 23.631 millones para cubrir de forma extraordinaria el déficit de la Seguridad Social.

---

<sup>8</sup> RD Ley 28/2012, de 30 de Noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social.

Ya durante el presente año 2014, el gobierno del PP ha vuelto a sacar del Fondo de Reserva otros 5.500 millones de euros para pagar la paga extra de los pensionistas de Junio de este mismo año. En resumen, a mediados del 2014 se prevé que el Fondo disponga de unos 48.000 millones de euros.

## **2- Efectos sobre el bienestar de las personas jubiladas de las últimas reformas del sistema público de pensiones.**

Un dato que llama poderosamente la atención es que a la hora de proponer las sucesivas reformas del sistema de Seguridad Social (tanto durante el gobierno del PSOE como del PP) no se ha tenido en cuenta el contexto económico en el que se aplican (crisis económica, deterioro del mercado de trabajo, precariedad laboral, fuerte aumento del desempleo, bajada de los salarios, etc.) que hace que, para buena parte de los trabajadores/as, les sea imposible alcanzar las nuevas exigencias que imponen las reformas. Este hecho, sin duda, agravará los problemas de pobreza y exclusión social de buena parte de la población española. Como apunta Jiménez (2013) en un artículo periodístico, “estas reformas, dada la situación del mercado laboral, plantean serias dudas sobre si son excesivamente severas por el elevado número de trabajadores con contrato parcial o temporal, por el alto índice de desempleo juvenil y por el actual volumen de personas en paro prolongado que han agotado o van a agotar la prestación contributiva por desempleo. Completar 37 años de cotización plena puede ser, para una parte muy importante de la población, ‘misión imposible’”.

Analicemos, brevemente, la reforma acometida por el gobierno del PSOE en 2011. A principios de ese año, el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* (2011) planteaba la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema público de

pensiones <sup>9</sup>. El 2 de Febrero del 2011, el Gobierno del PSOE y los sindicatos mayoritarios firmaron el *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones* que establecía una reforma paramétrica del sistema público de pensiones. Este acuerdo se tradujo en la aprobación de la Ley 27/2011, de 1 de Agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (con efectos a partir de Enero del 2013). Esta reforma paramétrica incluyó los principales parámetros (edad de jubilación y carencia previa, base reguladora, porcentajes aplicables a la base, complementos de mínimos y límites, jubilación anticipada y parcial, etc.).

La reforma diseñaba unos duros efectos sobre el bienestar de los pensionistas futuros, ya que implicaba un mayor endurecimiento de los requisitos de acceso a la pensión pública (retraso en el acceso a la pensión) y moderaba la cuantía futura de las pensiones <sup>10</sup>. Se estima que el aumento de la edad legal de jubilación a los 67 años implica una reducción del gasto en pensiones del 10 % (Zubiri, 2009 : 54). Por otro lado, y según el estudio de Muñoz de Bustillo, De Pedraza, Antón y Rivas (2011 : 94), la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora a veinte años da lugar a una caída de la pensión media entre el 4,2% y el 5,5%, lo que supone, grosso modo, una reducción de un punto porcentual por cada año de ampliación del periodo de cálculo <sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados IX Legislatura nº 513, 31 de Enero de 2011.

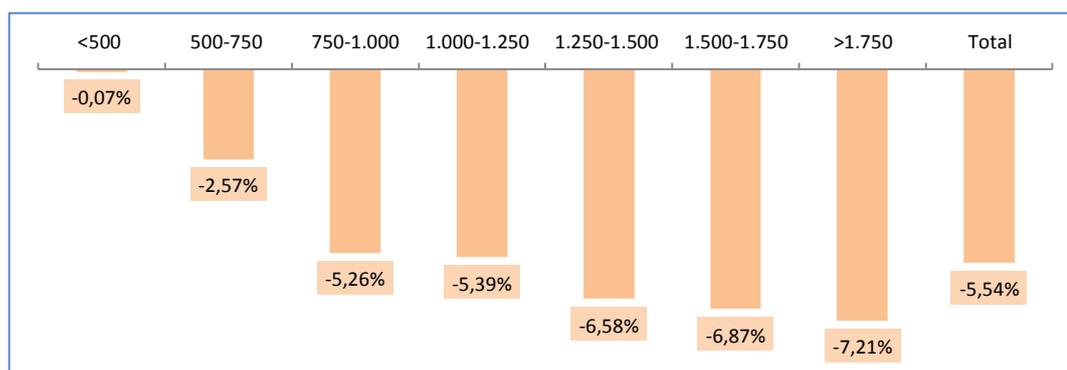
<sup>10</sup> Así, en el trabajo de Conde-Ruiz y González (2013), se concluye que los cambios normativos introducidos por la reforma del 2011 pueden llegar a suponer un “ahorro” de 3 puntos porcentuales del PIB en el año 2051 (casi un tercio del incremento esperado del gasto público hasta ese año). En la misma línea De la Fuente y Domenech (2011 : 17) estiman el impacto de la reforma del 2011 en una reducción de 2 puntos de PIB hasta 2027 y 4 puntos hasta mediados de siglo. Según los supuestos utilizados por los autores (evolución del empleo, productividad, demografía, etc.), la reforma estabilizaba el gasto en pensiones en relación al PIB en torno al 9% durante el periodo transitorio.

<sup>11</sup> Otros resultados del mismo estudio son: 1) si se amplía el periodo de cómputo de la base reguladora de 15 a 20 años, son las pensiones más altas las que se verían más sujetas a una mayor reducción porcentual; 2) por tanto, este tipo de reforma conduce a una reducción en la dispersión de los ingresos por pensiones y 3) la brecha en materia de ingresos por pensiones entre hombre y mujer no se vería ampliada por la reforma paramétrica, sino que, en todo caso, se reduciría ligeramente.

(véase Gráfico 1). También, y según González-Calvet (2010: 57), la ampliación de la carrera de cotización de 35 a 37 años supone una nueva pérdida del 5,7% de la pensión.

### Gráfico 1

#### Impacto del alargamiento del período de cómputo de la base reguladora sobre las pensiones por tramos de renta (porcentaje).



Fuente: Muñoz de Bustillo, De Pedraza, Antón y Rivas (2011: 96).

Centrémonos ahora en las medidas aprobadas en 2013, que ya corresponden al Gobierno conservador del Partido Popular. En primer lugar, la aplicación inmediata del Factor de revalorización (en el año 2014) implica una reducción sustancial del poder adquisitivo de las pensiones de los pensionistas actuales, ya que elimina la revalorización anual de las pensiones en función del IPC estableciendo un nuevo índice menor que la inflación <sup>12</sup>. La propuesta del Gobierno elimina la revalorización automática de las pensiones por medio del IPC y, por consiguiente, incrementa las pensiones sin garantizar el poder adquisitivo de las mismas o, más claramente, las pensiones perderán poder adquisitivo en años futuros. Las estimaciones realizadas por CCOO quedan reflejadas en el Cuadro 4.

<sup>12</sup> Por ejemplo, los Presupuestos Generales para el 2014 prevén una inflación del 1,5 y una revalorización de las pensiones del 0,25. Esto significa una pérdida del 1,25% (como mínimo) del poder adquisitivo de las pensiones actuales (unos 2.000 millones de euros).

#### Cuadro 4

#### Estimación de la aplicación del índice de revalorización en un periodo de 15 años.

Número de años en límite inferior	Variación poder adquisitivo		
	1	2	2,50
	%	%	%
0	3,78%	3,74%	3,72%
1	2,75%	1,71%	1,20%
2	1,74%	-0,28%	-1,26%
3	0,73%	-2,23%	-3,67%
4	-0,26%	-4,14%	-6,01%
5	-1,25%	-6,02%	-8,30%
6	-2,22%	-7,85%	-10,53%
7	-3,19%	-9,66%	-12,71%
8	-4,14%	-11,42%	-14,83%
9	-5,09%	-13,16%	-16,90%
10	-6,03%	-14,86%	-18,92%
11	-6,96%	-16,52%	-20,90%
12	-7,88%	-18,15%	-22,82%
13	-8,78%	-19,75%	-24,70%
14	-9,69%	-21,32%	-26,53%
15	-10,58%	-22,86%	-28,32%

Fuente: CCOO (2013).

Según datos de la memoria del anteproyecto de la reforma remitida por el Gobierno al Consejo Económico y Social, con la última reforma propuesta en Septiembre del 2013 (que elimina la revalorización automática de las pensiones según el IPC), el Gobierno puede “ahorrar” unos 32.939,95 millones de euros entre 2014 y 2022. Y ello suponiendo un incremento de la inflación del 1%. Si suponemos una inflación del 2% el recorte podría suponer los 70.000 millones de euros y si la inflación es del 3% (promedio de la inflación en España desde que circula la moneda única) el recorte podría suponer unos 110.000 millones. Con este último dato, la devaluación de las pensiones sería en torno del 22% respecto a la pensión actual. Si suponemos una tasa de inflación media anual del 2%, la pérdida de poder adquisitivo acumulada en seis años por los pensionistas será del 10% o lo que es lo mismo unos 1.500 euros anuales menos respecto a la pensión media. Según el sindicato CCOO, esta reforma supondrá una pérdida del poder adquisitivo de las pensiones entre un 14,8% y un 28,3% en los

próximos 15 años. Por supuesto, lo que en realidad es un recorte de las pensiones, el Gobierno lo presenta como “ahorro” y, por tanto, con una connotación positiva.

La estimación realizada en el trabajo de Zubiri (2013 : 105) del impacto del factor de revalorización es que “incluso suponiendo una inflación promedio cauta del 2%, los pensionistas perderían un promedio anual real del 1,75%. Al cabo de 10 años, esto supondría casi un 20% de pérdida real. Al final de su vida más del doble. En promedio, por tanto, se perdería en torno a un 20%”.

En segundo lugar, la aplicación del Factor de sostenibilidad todavía tendrá efectos más negativos sobre el bienestar de los pensionistas actuales y futuros debido a que dará como resultado una pensión inicial que irá disminuyendo respecto a su base reguladora. El propio comité de expertos reconocía que las pensiones pueden recortarse un 5% cada diez años debido a la aplicación del Factor de Sostenibilidad. El sindicato CCOO (2013 : 6) ha estimado que la pensión inicial descendería entre un 4% y un 7% en función de si la evolución se asemeja a las proyecciones de la Seguridad Social o del INE entre 2018 y 2028, mientras que entre 2028-2038 el descenso estaría entre un 3% y un 6%, respectivamente. El Cuadro 5 muestra una simulación.

La estimación que realiza Zubiri (2013 : 105) es que “el factor de sostenibilidad irá reduciendo cada vez más las pensiones iniciales hasta llegar a ser un 20% más bajas (que si no hubiera factor) hacia el 2050”. En resumen, la reforma de las pensiones del 2013 supone un recorte severo de las prestaciones que en el largo plazo puede reducir las pensiones de muchos trabajadores y pensionistas en un 40% (Zubiri, I., 2013 : 105-106).

**Cuadro 5**  
**Aplicación del factor de sostenibilidad en función de las estimaciones de la Seguridad Social.**

Año de reconocimiento de la pensión	FACTOR DE SOSTENIBILIDAD			DIFERENCIA CON PENSIÓN LEY 27/2011
	F S <sub>t</sub> = FS <sub>t-1</sub> x e* <sub>67</sub>			
	FS <sub>t-1</sub>	e* <sub>67</sub>	F S <sub>t</sub>	
2018	1		1	
2019	1	0,9953	0,9953	-0,5%
2020	0,9953	0,9953	0,9906	-0,9%
2021	0,9906	0,9953	0,9859	-1,4%
2022	0,9859	0,9953	0,9813	-1,9%
2023	0,9813	0,9953	0,9767	-2,3%
2024	0,9767	0,9960	0,9728	-2,7%
2025	0,9728	0,9960	0,9689	-3,1%
2026	0,9689	0,9960	0,9650	-3,5%
2027	0,9650	0,9960	0,9611	-3,9%
2028	0,9611	0,9960	0,9573	-4,3%
...				

Siendo, e\*<sub>67</sub>= variación interanual en un periodo quinquenal de la esperanza de vida a los 67 años, según las tablas de mortalidad de la población protegida por la Seguridad Social. Según las estimaciones de la Seguridad Social (*Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de ley reguladora del factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Seguridad Social*):

$$FS_{2019...2023} \text{ se calcula a partir de } e^*_{67} = [e^{2012}/e^{2017}]^{1/5} = 0,9953$$

$$FS_{2024...2028} \text{ se calcula a partir de } e^*_{67} = [e^{2017}/e^{2022}]^{1/5} = 0,9960$$

### 3- Conclusiones.

De lo dicho en el trabajo, concluimos que las medidas de reforma propuestas tendrán unas consecuencias muy negativas sobre la cobertura e intensidad de las prestaciones y, por consiguiente, sobre los niveles de bienestar de la ciudadanía (en este caso, de las personas mayores de 65 años). Estas medidas reducirán la cuantía de las nuevas pensiones, lo que se traducirá en un mayor empobrecimiento de la población mayor en situación de dependencia <sup>13</sup>. Las razones, que han sido expuestas anteriormente en el trabajo, se pueden resumir en las siguientes:

<sup>13</sup> El efecto final de ambas reformas (2011 y 2013) puede alcanzar una reducción promedio de más del 50% de las pensiones (Zubiri, 2013 : 106).

- 1) Las reformas del gobierno del PP no están justificadas desde el punto de vista demográfico. La evolución de las variables demográficas no justifican de ninguna de las maneras la urgencia en la formulación y aplicación de las reformas (tanto las del gobierno del PP como las del PSOE).
- 2) La aplicación en el año 2014 del Factor de revalorización implica una reducción sustancial del poder adquisitivo de las pensiones de los pensionistas actuales.
- 3) La aplicación del Factor de sostenibilidad todavía tendrá efectos más negativos sobre el bienestar de los pensionistas actuales y futuros.
- 4) La aplicación del factor de sostenibilidad transforma el actual modelo de pensiones español de aportación y prestación definida en un modelo de (sólo) aportación o cotización definida.
- 5) Un efecto indirecto de las reformas es que favorecen los planes privados de capitalización, ya que deteriora la cobertura del sistema público y mantiene los incentivos a las pensiones privadas complementarias. Estos incentivos fiscales tienen un efecto redistributivo regresivo.
- 6) Las reformas propuestas ignoran o dejan en un segundo plano los efectos sobre la equidad o la justicia que debe incorporar cualquier reforma del sistema de Seguridad Social. El hecho de que la reforma propuesta no contemple explícitamente un criterio de equidad o justicia, no implica que no tenga efectos redistributivos

que no son neutrales y que, a la postre, son claramente regresivos

<sup>14</sup> .

- 7) Las reformas propuestas por el Gobierno del Partido Popular no se han aplicado con diálogo social, ni consenso político. Las reformas se han realizado al margen del Pacto de Toledo y con la oposición de todos los grupos políticos y la oposición de los sindicatos mayoritarios.
- 8) Finalmente, y como opina Granado (2013), la reforma propuesta “desvirtuará los efectos de la legislación anterior, desincentivará el esfuerzo en la cotización, no reducirá los riesgos del país y del gestor político sino que los aumentará, y no está pensada para hacer sostenible el sistema, sino para una disminución de las cotizaciones que abra camino a la siguiente reducción de gastos sociales”.

### **Referencias bibliográficas.**

- CCOO (2013): *Valoración del Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad (FS) e Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). Propuestas alternativas*. Confederación Sindical de Comisiones Obreras. 24 de Septiembre de 2013.
- Conde Ruiz, J. I. y González, C. I. (2013): “Reforma de pensiones 2011 en España” *Hacienda Pública Española* 204, p p: 9-44.

---

<sup>14</sup> Debemos recordar en este punto, que entre el año 2000 y 2006 la distribución personal de los pensionistas se hizo más igualitaria en todas las Comunidades Autónomas gracias al efecto del sistema público de Seguridad Social (Vicente y Martínez, 2009). Esta tendencia igualitaria se rompe radicalmente con las últimas reformas aprobadas.

- De la Fuente, A. y Domenech, R. (2011): *El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación*. Colección de Estudios Económicos 03, FEDEA
- González Calvet, J. (2010): “Notas sobre el sistema de pensiones” en *Por un sistema de pensiones público sostenible*. Colección Informes nº 6. Fundación Rafael Campalons. Barcelona.
- Granado, O. (2013): “Pensiones: retórica sin soluciones” *El País* 27-Julio-2013.
- Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del sistema público de pensiones (2013).
- Jiménez, A. (2013): “¿Es urgente reformar las pensiones?” *El País* 11-Julio-2013.
- Muñoz de Bustillo, R., De Pedraza, P., Antón, J. I. y Rivas, L. A. (2011): “Vida laboral y pensiones de jubilación en España: simulación de los efectos de una reforma paramétrica” *Revista Internacional de Seguridad Social* vol. 64 (1), p. p.: 83-105.
- Ochando, C. (2014): “La reforma del sistema público de pensiones del Gobierno del Partido Popular” en Sánchez, A. y Tomás Carpi, J. A. (Dirs.): *Crisis y política económica en España. Un análisis de la política económica actual*. Thomson Reuters Aranzadi. Pamplona.
- Vicente, A. y Martínez, J. (2009): “Efectos redistributivos de la política de pensiones del sistema de Seguridad Social en España” en Bote, V., Escot, L. y Fernández, J. A. (Eds.): *Pensar como un economista. Homenaje al profesor Andrés Fernández Díaz*. Delta Publicaciones, Madrid

- Zubiri, I. (2009): “El sistema de pensiones español ante el reto del envejecimiento” *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* nº extra 1, p. p.: 31-57.
- Zubiri, I. (2013): “El sistema de pensiones en la encrucijada: reformulación o liquidación” *Documentación Social* nº 170.