

EL NUEVO ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU IMPACTO EN EL BIENESTAR DE LOS PENSIONISTAS

M.^a Gloria Redondo Rincón

Interventora de la Seguridad Social

EXTRACTO

En este trabajo se analiza la evolución histórica de la revalorización de las pensiones del sistema de Seguridad Social a raíz del encargo que la Constitución española de 1978 efectúa a los poderes públicos, para que mantengan un régimen público de Seguridad Social con prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, como en la tercera edad; para esta etapa vital deberán garantizar pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas.

Primero se detalla la normativa que ha dado lugar a los hitos más importantes de la actualización de las pensiones, con base en el índice de precios al consumo (IPC), hasta culminar en la aprobación de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre (BOE de 26 de diciembre), que incluye un nuevo índice de revalorización. Este nuevo índice de revalorización, que sustituye al IPC, está reflejado en una expresión matemática que contempla los ingresos y gastos del sistema, la tasa de variación de los ingresos, el número de pensiones y la variación interanual de la pensión media.

De toda esa normativa se analiza su contenido, las causas que motivaron su origen, así como los objetivos que pretendían, incluyendo la mayor cantidad de información, tanto jurídica como económica, para reflejar, a juicio de la autora de este artículo, las debilidades y fortalezas, así como las amenazas y oportunidades de cada uno de los sistemas de revalorización. A través del estudio de las normas contenidas en la nueva ley, el análisis se centra en la fórmula matemática y en otros aspectos relacionados con el objetivo del Gobierno sobre equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social. Por ello, este examen se completa con las novedades que se recogen en la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

Por último, se detallan las principales conclusiones obtenidas del estudio efectuado, centradas en los aspectos de los que más va a depender el resultado de la revalorización, y por consiguiente, los que más van a incidir en el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

Palabras claves: Seguridad Social, ley de pensiones, índice de revalorización, factor de sostenibilidad y actualización de pensiones.

THE NEW INDEX OF REVALUATION OF PENSIONS FOR SOCIAL SECURITY AND THEIR IMPACT ON THE WELL-BEING OF PENSIONERS

M.^a Gloria Redondo Rincón

Financial Controller of Social Security

ABSTRACT

In this paper is analyzed the historical evolution of revaluation and adjustment of the pensions of Social Security system, following the custom that the Spanish Constitution of 1978, made for the government to maintain a public Social Security benefits sufficient to analyze situations of need, such as the elderly, for this life stage should ensure adequate and periodically updated pensions.

First, the legislation has led to the most important milestones of the pensions is detailed, based on the consumer price index (CPI), up to culminating in the adoption of the Law 23/2013, of 23 December, published in the Official Bulletin of the State on 26 December, including a new revaluation index. This new index, replacing the CPI, is reflected in a mathematical expression that includes the income and expenses of the system, the rate of variation of income, the number of pensions and the annual variation in the average pension.

All that content regulation is analyzed, the reasons and the causes which led to its origin and the objectives sought, including as much information, both legal and economic, to reflect, in the opinion of the authoress of this article, weaknesses and strengths, as well as the threats and opportunities of each of the systems revaluation.

Through the study of the rules contained in the new law, the analysis focuses on the mathematical formula and in other aspects of the Government's objective of budgetary balance and financial sustainability of the Social Security system. Therefore, this exam is complete with news to be found in the Organic Law of 20 December, to control the commercial debt in the Pubic Sector.

Finally, the main conclusions of the study carried out, focusing on the aspects that most will depend on the result of the revaluation are detailed, and therefore the most going to affect the maintenance of the purchasing power of pensions.

Keywords: Social Security, law of pensions, index of revaluation, sustainability factor and update of pensions.

Sumario

1. El cálculo de la revalorización de las pensiones hasta el año 2013 en función del IPC
 - 1.1. La actualización de las pensiones a raíz de la Constitución española hasta el año 2010
 - 1.2. El efecto de la crisis económica en la revalorización de las pensiones
2. El nuevo índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social
 - 2.1. La Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social
 - 2.2. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014
3. Conclusiones

1. EL CÁLCULO DE LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES HASTA EL AÑO 2013 EN FUNCIÓN DEL IPC

Hasta este año 2013 que está a punto de finalizar, la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social española se ha efectuado en función del índice de precios al consumo (IPC). Este índice ha sido considerado como la fórmula matemática más adecuada y transparente para mantener el poder adquisitivo de las pensiones públicas, debido a que el IPC mide la evolución del nivel de precios de los bienes y servicios de consumo adquiridos por los hogares residentes en España. Como es sabido, las variaciones en los precios al consumidor tienen repercusiones en el poder adquisitivo real de los ingresos de los hogares y, por consiguiente, en la riqueza y el nivel de vida –o bienestar– que representa una determinada suma de dinero. Por ahora no existe ningún otro índice que tenga un grado de aceptación comparable y que ofrezca al mismo tiempo una descripción más precisa de la evolución de los precios para la sociedad en general. Por ello, seguramente, el IPC ha sido el dato estadístico más importante calculado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

El INE calcula tres valores para de medida de la evolución de precios: tasa de variación mensual¹, tasa de variación acumulada², y tasa de variación anual³. La revalorización de las pensiones se ha efectuado tomando como referencia la tasa de variación anual para el mes de noviembre⁴, al estimarse como la más adecuada para medir la pérdida de poder adquisitivo de los ciudadanos cuya principal fuente de ingresos proviene de una nómina, como los pensionistas. En una situación de inflación, por baja que sea, estos perceptores ven cómo se va reduciendo su ingreso real, al comparar lo que podían adquirir con lo que pueden comprar un año después. Por lo que, si las

¹ La tasa de variación mensual se calcula como cociente entre el índice del mes corriente (m) y el índice del mes anterior ($m-1$).

² La tasa de variación acumulada (o en lo que va de año) se calcula como cociente entre el índice del mes corriente y el índice de diciembre del mes anterior.

³ La tasa de variación anual se calcula como cociente entre los índices publicados del mes corriente y del mismo mes del año anterior.

⁴ Cuando se decidió que la revalorización debía calcularse en función de la «Tasa de variación anual del IPC», hubo que seleccionar el mes de referencia para efectuar el cálculo. Esta selección debía permitir que se cumplieran tres objetivos: que fuera el mes más cercano al cierre del ejercicio económico, que ya se hubiera abonado la nómina correspondiente a dicho mes y que se pudiera abonar la paga de desviación del IPC lo antes posible en el ejercicio siguiente; por ello, se seleccionó el mes de noviembre. Si se hubiera seleccionado el mes de diciembre, el pago único de desviación se habría demorado un mes, es decir, el abono se habría efectuado en febrero del año siguiente, en vez de en enero.

nóminas son ajustadas a la inflación, se mitiga o elimina la pérdida de poder adquisitivo, aunque decidir este ajuste no es difícil cuando el presupuesto de gastos del sistema crece de forma paralela.

En los dos apartados siguientes se describe cómo se ha regulado hasta el año 2013 la actualización periódica de las pensiones que la Constitución española encarga a los poderes públicos.

1.1. LA ACTUALIZACIÓN DE LAS PENSIONES A RAÍZ DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA HASTA EL AÑO 2010

La Constitución de 1978⁵, en su artículo 41, dentro de los principios rectores de la política social y económica, establece que los poderes públicos deberán mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Respecto a estas situaciones, su artículo 50 nombra a los mismos poderes públicos como garantes de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas. Para el desarrollo de estos mandatos, se han alcanzado acuerdos muy relevantes, entre los que hay que citar el texto aprobado en 1995 por la Comisión de Presupuestos, sobre el informe emitido por la ponencia constituida para el análisis de los problemas estructurales⁶ del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse; este acuerdo se conoce como «Pacto de Toledo».

El Pacto de Toledo supuso el compromiso de todas las fuerzas parlamentarias para hacer viable financieramente el actual modelo de Seguridad Social, para ello, optaron por continuar el proceso de reforma iniciado con la Ley 26/1985, de 31 de julio⁷, contando siempre con el mayor nivel de consenso posible. En esta ley se estableció que las pensiones que se causaran con aplicación de las modificaciones que introducía en el sistema, serían revalorizadas al comienzo de cada año de acuerdo con el IPC. Fruto de dicho consenso se alcanzó el Acuerdo de 9 de octubre de 1996, sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, por el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas, que dio lugar a la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social⁸. En esta Ley, entre otras reformas, se estableció la revalorización automática de las pensiones contributivas⁹ en función del

⁵ BOE 29-12-1978.

⁶ Los principales retos estructurales están vinculados al envejecimiento de la población.

⁷ BOE 01-08-1985.

⁸ BOE 16-07-1997.

⁹ El artículo 27 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado establece que las pensiones de clases pasivas serán revalorizadas al comienzo de cada año en función del IPC previsto. Asimismo, establece una actualización si el IPC previsto es inferior al real. Esta revalorización con base en el IPC ha estado vigente hasta el año 2013.

IPC previsto, a través de la fórmula estable contenida, de forma permanente¹⁰, en el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley general de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. En ese artículo 48 también se recogió que, si el IPC previsto resultase superior al realmente producido, las diferencias serían absorbidas en la revalorización del año siguiente, aunque esta compensación interanual se derogó un año después, mediante la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social¹¹; quedando el literal de dicho artículo 48 de la forma siguiente¹²:

«1.1. Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año.

1.2. Si el índice de precios al consumo acumulado, correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior.

2. El resto de las pensiones reconocidas por el sistema de la Seguridad Social serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Empleo y Seguridad Social¹³, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el Índice de Precios al Consumo y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social».

Lo trascendental de esta nueva regulación se contenía en el apartado 1.2 del artículo 48 del TRLGSS, al establecer que las pensiones debían actualizarse de acuerdo con el IPC de noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico al que se refiriese la revalorización, además, la revalorización se extendía a todo el sistema, cuando, hasta ese momento,

¹⁰ La primera vez que se estableció un pago único por compensación fue en la disposición adicional decimoctava de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995 (BOE 31-12-1994), pero esta compensación generaba un derecho solo para ese año, por ello, la revalorización aún no tenía el carácter de «automática».

¹¹ BOE 31-12-1998.

¹² El artículo 48 del TRLGSS debe aplicarse considerando un límite máximo que, según establece su artículo 49, coincide con el importe de la pensión máxima que cada año determina la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

¹³ Antes del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre (BOE 22-12-2011), el Ministerio se denominaba de Trabajo y Seguridad Social.

solo afectaba al Régimen General de la Seguridad Social. En concreto, antes de la reforma llevada a cabo por la mencionada Ley 24/1997, la revalorización anual de las pensiones de jubilación e invalidez del Régimen General¹⁴ se efectuaba en función del IPC previsto para ese año, y la desviación sobre la previsión solo se tenía en cuenta para mejorar, en el año siguiente, las pensiones inferiores al salario mínimo interprofesional; para el resto de pensiones, el TRLGSS preveía una revalorización periódica, pero sin concretar el periodo, ni el índice de revalorización. Sin embargo, durante el periodo 1990-1996 todas las pensiones se actualizaron conforme a la evolución de los precios, en los términos que se recogía en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año concreto. Con el fin de mantener el poder adquisitivo de las pensiones mínimas, su importe fue incrementado, durante el periodo 2004-2010¹⁵, por encima del IPC. En el siguiente cuadro 1 se detalla la evolución, hasta el año 2010, de la normativa reguladora de la actualización de las pensiones.

Cuadro 1. La actualización de las pensiones a partir de la Ley 26/1985 hasta la Ley 26/2009

Normativa	Objetivos
Ley 26/1985, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • Las pensiones que se causaban con aplicación de las modificaciones introducidas en esta ley serían revalorizadas al comienzo de cada año, de acuerdo con el IPC previsto para ese año.
Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994 (TRLGSS)	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorización al comienzo del año, de las pensiones contributivas de jubilación e invalidez permanente del Régimen General, de acuerdo con la previsión del IPC. • Las desviaciones entre el IPC previsto y el real se tendrán en cuenta en el año siguiente para mejorar las pensiones contributivas inferiores al salario mínimo interprofesional. • Las pensiones no contributivas se revalorizan en el mismo porcentaje que suponga el incremento general de las pensiones contributivas.
.../...	

¹⁴ Solo afectaba a las pensiones cuyas bases reguladoras se hubieran calculado según lo establecido en los artículos 162.1 y 140 de la LGSS, incluidos en su título II «Régimen General de la Seguridad Social».

¹⁵ Este incremento se inició con el Real Decreto-ley 11/2004, de 23 de diciembre, por el que se modifica, en materia de pensiones públicas, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, y concluyó con la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. En 2010 las pensiones mínimas se incrementaron entre un 2 y un 4%.

Normativa	Objetivos
.../...	
Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorización automática de todas las pensiones contributivas en función del IPC. • La revalorización se extiende a todo el sistema de la Seguridad Social. • Las diferencias derivadas del IPC previsto superior al real se debían absorber en el año siguiente.
Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social	<ul style="list-style-type: none"> • Se deroga la compensación de las diferencias derivadas del IPC previsto superior al real
Desde, el Real Decreto-ley 11/2004, de 23 de diciembre, por el que se modifica, en materia de pensiones públicas, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, hasta la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Se elevan, de forma paulatina, las cuantías de las pensiones más bajas.
Fuente: Elaboración propia.	

Respecto a las pensiones no contributivas, el TRLGSS establece, en su artículo 52, que serán actualizadas en la correspondiente LPGE, al menos, en el mismo porcentaje que dicha ley establezca como incremento general de las pensiones contributivas de la Seguridad Social.

En estos años, el crecimiento positivo de la economía española motivó que la cuantía de las pensiones mejorara sustancialmente, de forma especial las pensiones mínimas, que llegaron a ser incrementadas por encima del IPC. Durante esta etapa, los poderes públicos supieron trasladar a los pensionistas el avance de la economía española, aumentando así su nivel de vida. Hay que tener presente que el concepto *actualización de las pensiones*, que se encuentra recogido en la Constitución dentro de los principios rectores de la política social y económica, no solo se refiere al mantenimiento del poder adquisitivo, sino que añade un componente de justicia social, ya que, en el avance económico de la nación han intervenido, y siguen interviniendo, todas las generaciones¹⁶.

¹⁶ En noviembre de 2013, el importe medio de una pensión contributiva ha sido de 861,06 euros; teniendo en cuenta esta reducida cuantía, es previsible que un elevado porcentaje haya sido destinado al consumo interno, principal

1.2. EL EFECTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES

En el año 2009 se pudo percibir que la revalorización al comienzo del ejercicio, en función de una previsión del IPC, podría causar determinados desajustes presupuestarios¹⁷ en el sistema de Seguridad Social. En los últimos años, con excedentes presupuestarios, dichos desajustes se habían considerado muy poco probables a medio plazo. Pero, en 2009, el IPC alcanzó tan solo un 0,3%, porcentaje que resultó ser bastante inferior al 2% previsto, con lo que las pensiones fueron revalorizadas por encima del IPC en 1,7 puntos¹⁸, y las de menor cuantía mejoraron hasta un 6%; este hecho no habría tenido tanta repercusión si los ingresos del 2009 no hubieran sufrido por el importante descenso de las cotizaciones, al aumentar el desempleo.

Al año siguiente, en 2010, la inflación prevista se estableció en un prudente 1%, en vez del 2% de los años anteriores, sin embargo, la tasa interanual del IPC del mes de noviembre alcanzó el 2,3%, por lo que hubo de abonar una paga de compensación del 1,3%. A esto se sumó que en dicho año 2010¹⁹ la recaudación por cuotas fue aún menor que la del año anterior y, por el contrario, aumentaron los gastos en concepto de pensiones; no hay que olvidar que el aumento progresivo del número de pensionistas hace que el presupuesto destinado a revalorizar el importe de las pensiones también aumente de forma proporcional, incluso en el hipotético caso en que el IPC se mantuviera constante.

Los mencionados desajustes presupuestarios en el sistema de Seguridad Social desembocaron en la suspensión de la revalorización de las pensiones para el año 2011, excluyendo las mínimas, las del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) no concurrentes, y las no contributivas, mediante la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público²⁰, y la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011²¹. En ese año 2011 la tasa

motor de la economía del país, y, por consiguiente, también la mayor parte del presupuesto de gastos del sistema de Seguridad Social ha tenido este fin.

¹⁷ Desde el año 2000 se pudo dotar un Fondo de Reserva de la Seguridad Social, derivado de los excedentes presupuestarios. Hasta el año 2008 la recaudación por cuotas fue superior a los gastos, en este año las cuotas ascendieron a 106.863,83 millones de euros, y los gastos en concepto de transferencias corrientes (principalmente pensiones) alcanzaron una cifra de 102.923,24 millones de euros. Sin embargo, en el año 2009, con la recaudación obtenida por cuotas (105.070,98 millones de euros) no se pudo atender el total de gastos en concepto de transferencias corrientes (109.141,10 millones de euros): www.seg-social.es.

¹⁸ El IPC del año anterior, entre noviembre 2007 y noviembre 2008, supuso un 2,4%, y el IPC previsto había sido del 2%.

¹⁹ En el año 2010 tampoco se pudo atender con la recaudación obtenida por cuotas (103.966,22 millones de euros) el total de gastos en concepto de transferencias corrientes (114.752,59 millones de euros): www.seg-social.es.

²⁰ BOE 24-05-2010.

²¹ BOE 23-12-2010.

interanual del IPC del mes de noviembre alcanzó el 2,9%, con lo que este porcentaje dio lugar a una pérdida del poder adquisitivo de las pensiones, que no pudo compensarse con los 1,7 puntos de «ganancia neta» obtenida en la revalorización del año 2009. Piénsese que solo para atender la paga de compensación derivada de las 19 décimas de desviación del IPC de las pensiones mínimas y del SOVI, en diciembre de 2011, el Instituto Nacional de la Seguridad Social hubo de reconocer obligaciones presupuestarias por un importe de 382,34 millones de euros.

Para el año 2012, las pensiones se actualizaron en un 1%, a través del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público²², aunque este gasto se tuvo que atender con cargo al Fondo de Reserva de la Seguridad Social²³. En este periodo, la tasa interanual del IPC del mes de noviembre de 2012 alcanzó el 2,9%. Por lo que, en 2012 las pensiones tuvieron que soportar una nueva pérdida de poder adquisitivo, que se sumó a la del año anterior.

Para el ejercicio 2013, el Real Decreto ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social²⁴ suspendió la revalorización de las pensiones en los términos previstos en el artículo 48 del TRLGSS, pero estableció un incremento general de las pensiones del 1%, además de asignar otro 1% adicional a las pensiones que no superaban los 1.000 euros mensuales o los 14.000 euros en cómputo anual. Aunque la tasa de variación anual del IPC en el mes de noviembre de 2013 ha alcanzado tan solo el 0,2%, no ha sido suficiente para compensar la pérdida de poder adquisitivo acumulada durante los años anteriores.

En el cuadro 2 se recoge el efecto de la crisis económica en la regulación de la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

Cuadro 2. El efecto de la crisis económica en la regulación de la revalorización de las pensiones

Normativa	Objetivos
Real Decreto-ley 8/2010 por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público	<ul style="list-style-type: none"> • Se suspende la revalorización de pensiones para el año 2011, excepto para las pensiones mínimas, las del SOVI no concurrentes y las no contributivas.
	.../...

²² BOE 31-12-2011.

²³ Para las pensiones mínimas del sistema, las del SOVI no concurrentes y las no contributivas, se estableció que, antes del 1 de abril de 2012, recibirían la diferencia entre lo percibido en 2011 y lo que les hubiera correspondido de haberse aplicado la tasa interanual del IPC de noviembre 2011.

²⁴ BOE 01-12-2012.

Normativa	Objetivos
.../...	
Real Decreto-ley 20/2011 de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público	<ul style="list-style-type: none"> • Se actualizan las pensiones un 1 %, aunque el gasto generado se debió atender con cargo al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
Real Decreto-ley 28/2012 de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento general de las pensiones de un 1 %. • Se suma otro 1 % a las pensiones que no superaban los 1.000 euros mensuales o los 14.000 anuales.
Fuente: Elaboración propia.	

Después de la publicación de las recomendaciones del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, elaborado por la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, y aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011²⁵, se alcanzó un Acuerdo social y económico por el Gobierno y los interlocutores sociales el 2 de febrero de 2011²⁶. Entre los consensos obtenidos, se decidió que, para garantizar la sostenibilidad del sistema y mantener la proporcionalidad entre las contribuciones y las prestaciones, a partir de 2027 se revisarían, cada cinco años, los parámetros fundamentales del sistema en función de la esperanza de vida de la población a los 67 años, utilizando las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes. La mayor parte del contenido del acuerdo fue recogido en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social²⁷: su artículo 8 añade una nueva disposición adicional quincuagésima novena al TRLGSS, recogiendo la nueva figura del factor de sostenibilidad.

Esta reforma se planteó para reforzar los principios del actual sistema de reparto de la Seguridad Social española: contributividad, equidad y solidaridad intergeneracional. Unos meses antes, en abril de 2011, se había aprobado la reforma del artículo 135 de la Constitución española²⁸, con el objetivo de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones públicas en su consecución.

²⁵ Boletín de las Cortes Generales de 31-01-2011: www.congreso.es/docu/comisiones/PactTole/153.

²⁶ www.congreso.es/public_oficiales.

²⁷ BOE 02-08-2011.

²⁸ BOE 27-09-2011.

2. EL NUEVO ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En consonancia con las mencionadas reformas aprobadas en el año 2011, se redactó el artículo 18.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera²⁹, que recoge 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. Por ello, 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, estableció que el Gobierno debía designar a un Comité de Expertos independientes para la elaboración de un Informe sobre el factor de sostenibilidad³⁰.

Este informe, una vez elaborado por dicho Comité de Expertos³¹, fue presentado el 7 de junio de 2013³², pero en él se recogen dos factores: el factor de equidad intergeneracional de las nuevas pensiones de jubilación (FEI), y el factor de revalorización anual de todas las pensiones (FRA). Solo el primer factor, el FEI, corresponde al mandato de la Ley 27/2011 para la adecuación de las nuevas pensiones a la evolución de la esperanza de vida; el segundo factor, el FRA, no estaba previsto en la Ley 27/2011, y tampoco en la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y sin embargo, la propuesta afectaría a todas las pensiones, sustituyendo a la actual revalorización basada en el IPC.

El estudio-propuesta del Comité de Expertos de un factor de revalorización, se justificaba en la recomendación segunda del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011, que decía que era conveniente estudiar la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social; el literal es el siguiente: «La Comisión, como ha venido haciendo en el pasado, defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por ley y

²⁹ BOE 30-04-2012.

³⁰ Este encargo se recogió en la 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 (BOE 16-03-2013).

³¹ El 12 de abril de 2013, el Consejo de Ministros acordó constituir el Comité de Expertos a fin de emitir un informe sobre el factor de sostenibilidad, «en línea con lo previsto en la disposición adicional 59 de la Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social de 1 de agosto de 2011».

³² Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones, de 7 de junio de 2013: www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonly/esostenibilidadpensiones.pdf. (versión en inglés: Report by Committee of Experts on the sustainability factor of the public pension system, June 7, 2013, en www.asp-research.com/pdf/report).

su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro. Los pensionistas son, sin duda, uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas –generalmente al alza– que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida; por esa razón la revalorización anual de las pensiones se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones (...). Por otra parte, resulta conveniente estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en otros países de nuestro entorno»³³.

En realidad, estos factores que se proponían para estudio y evaluación por la Comisión del Pacto de Toledo, con objeto de obtener un índice de cálculo de la revalorización, distinto al IPC, no eran los únicos posibles. Además, no eran nuevos, ya estaban contenidos en el artículo 48.2 del TRLGSS para la actualización «del resto de pensiones». En este artículo, además del IPC, se contenían tres factores: elevación media de los salarios, evolución general de la economía y posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social; pero estos nunca se llegaron a aplicar, al considerar que la única forma de mantener el poder adquisitivo de las pensiones era a través del IPC, al ser el único índice de general aceptación que ha sido formulado para medir la evolución de los precios.

Con base en la mencionada recomendación segunda de la Comisión del Pacto de Toledo y al informe del Comité de Expertos de junio de 2013, se ha elaborado la Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social³⁴. Este índice de revalorización sustituye, a partir del día 1 de enero de 2014, al índice de referencia basado en el IPC.

Tres días antes de la aprobación de esta nueva ley, se ha aprobado la modificación del artículo 18.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera³⁵, para asociar la revalorización de las pensiones, y otros ajustes, al equilibrio presupuestario y a la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social: «art. 18. *Medidas automáticas de prevención.* (...) 3. Los mecanismos de revalorización y ajuste que resulten necesarios para garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social se establecerán mediante norma con rango de Ley. El Gobierno hará un seguimiento de la aplicación de los mecanismos de revalorización y ajuste del sistema de pensiones, con el fin de velar por el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad

³³ Boletín de las Cortes Generales de 31-01-2011, pág. 23: www.congreso.es/docu/comisiones/PactTole/153

³⁴ BOE 26-12-2013.

³⁵ Esta modificación se ha efectuado mediante la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público (BOE 21-12-2013).

Social». Por consiguiente, solo podrán aplicarse mecanismos de revalorización, y otros ajustes, que garanticen el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema; este es el fin prioritario. Y una vez aplicados esos mecanismos, si se incumplen dichos fines, se deberán adoptar las medidas correctivas que se establecen en la misma Ley 2/2012.

2.1. LA LEY REGULADORA DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y DEL ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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 consta de siete artículos estructurados en dos capítulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales. En el capítulo I se define el Factor de sostenibilidad de la pensión de jubilación y, en el capítulo II, se define el Índice de revalorización. En la disposición final quinta se establece que la fecha de entrada en vigor de la ley será el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE 26-12-2013), y que la aplicación del factor de sostenibilidad corresponderá a las pensiones de jubilación que se causen a partir del 1 de enero de 2019.

El índice de revalorización es una figura que no se recogía ni en la Ley 27/2011, sobre Actualización, Adecuación y Modernización del sistema de Seguridad Social, ni en el Acuerdo social y económico alcanzado por el Gobierno y los interlocutores sociales el 2 de febrero de 2011.

Este nuevo índice de revalorización establecido en el artículo 7 de la Ley 23/2013, único artículo del capítulo II, modifica el artículo 48 del TRLGSS, quedando redactado de la forma siguiente:

«Artículo 48. *Revalorización.*

1. Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del Índice de Revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

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

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{l, t+1} - \bar{g}_{p, t+1} - \bar{g}_{s, t+1} + \alpha \left(\frac{I^*_{t+1} - G^*_{t+1}}{G^*_{t+1}} \right)$$

Siendo:

IR = Índice de Revalorización de pensiones expresado en tanto por uno con cuatro decimales.

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

$\bar{g}_{I, t+1}$ = 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.

$\bar{g}_{p, t+1}$ = 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 de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{s, t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en $t+1$, de once valores del efecto sustitución expresado en tanto por uno. El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

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

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

α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.

En ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a 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 0,50 %.

3. Para el cálculo de la expresión matemática se considerará el total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7 en gastos y 1 a 7 en ingresos del Presupuesto de la Seguridad Social) sin tener en cuenta los correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales. A los efectos de su utilización en el cálculo del Índice de Revalorización, y respecto de las cuentas liquidadas, la Intervención General de la Seguridad Social deducirá de los capítulos anteriores aquellas partidas que no tengan carácter periódico.

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

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

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

4. A efectos de proceder a la estimación de los ingresos y gastos de los años $t+1$ a $t+6$, a utilizar en el apartado 2, el Ministerio de Economía y Competitividad facilitará a la Administración de la Seguridad Social las previsiones de las variables macroeconómicas necesarias para la estimación de los mismos».

La nueva redacción del artículo 48 del TRLGSS contiene, en su apartado 1, que las pensiones contributivas se revalorizarán al comienzo de cada año «en función del índice de revalorización» que se establezca en la Ley de Presupuestos para ese año. Este índice se calculará mediante la fórmula matemática establecida en el apartado 2 del mismo artículo 48 del TRLGSS; sin que el resultado obtenido pueda ser inferior al 0,25, ni superior a la variación porcentual del IPC en el periodo anual anterior a diciembre del año t , mas 0,50%.

En el cálculo de las variables a considerar medias aritméticas y geométricas, la Ley 23/2013 establece que se utilicen 11 años (5 años antes y 5 después del año $t+1$ en el que se aplica), que se corresponde con el menor de los valores propuestos por el Comité de Expertos: «de cara a suavizar el impacto del ciclo económico en la revalorización de las pensiones, sería conveniente considerar un total de 11 o 13 años: 5 o 6 años por delante o por detrás del año en el que se aplica. Teniendo en cuenta la duración media de los ciclos económicos en España durante las últimas décadas»³⁶. Seguramente hubiera sido más beneficioso para los pensionistas incluir en la ley la propuesta del Comité de Expertos de 13 años, en vez de 11, ya que, con base en las previsiones calculadas por el Gobierno³⁷, la tasa de paro en España irá disminuyendo de forma importante hasta alcanzar en 2020 un valor de 17,2, y en 2030 un 8,9, cuando, en 2010 fue de 20,2. Además, al considerar 13 años, se hubieran incluido los datos de ingresos del año 2008 que eran más positivos que los del 2009, suavizando así el periodo de cálculo; como ya se ha comentado, 2009 fue el primer año en el que la crisis económica provocó que los ingresos en concepto de cuotas no pudieran atender los gastos generados en concepto de transferencias corrientes.

Es interesante destacar que, en la fórmula propuesta por el Comité de Expertos, las medias geométricas correspondientes a los ingresos y gastos del sistema de Seguridad Social se centran en el año t (último año de datos conocidos), sin embargo, en la fórmula aprobada, ambas medias geométricas se centran en el año $t+1$, que es el primer año de datos estimados, y que coincide con el año para el que se calcula la revalorización. Lo que quiere decir que, en el cálculo de

³⁶ Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones, de 7 de junio de 2013, p. 16: www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonly/esostenibilidadpensiones.pdf (versión en inglés: Report by Committee of Experts on the sustainability factor of the public pension system, June 7, 2013, en www.asp-research.com/pdf/report).

³⁷ Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016, pág. 73: www.mineco.gob.es.

estas medias geométricas se incluye un año más de estimación (desde $t+1$ hasta $t+6$). Asimismo, en el nuevo apartado 4 del artículo 48 del TRLGSS se establece que estos datos estimados deberá aportarlos el Ministerio de Economía y Competitividad, con lo que no serán calculados por la Administración de la Seguridad Social.

La nueva redacción del artículo 48 del TRLGSS contiene, en su apartado 1, que las pensiones contributivas se revalorizarán al comienzo de cada año «en función del índice de revalorización» que se establezca en la Ley de Presupuestos para ese año. Este índice se calculará mediante la fórmula matemática establecida en el apartado 2 del mismo artículo 48 del TRLGSS; sin que el resultado obtenido pueda ser inferior al 0,25. Por lo que, la nueva revalorización se calcula en un solo acto administrativo, al comienzo de cada año ($t+1$) con datos previstos para ese año, sin que se haya regulado que, una vez finalizado el año, al conocer los datos reales se actualicen las pensiones si existen diferencias a favor de los perceptores. Mientras que, como es sabido, con la regulación anterior, la revalorización se efectuaba en dos actos administrativos: uno al comienzo del año, basado en la previsión del IPC, y otro al final del año, basado en la desviación del IPC, y, cuando esta desviación era positiva, se abonaba a los pensionistas el importe correspondiente en un pago único, antes del 1 de abril del año siguiente³⁸, consolidándose en la cuantía de la pensión.

Como este nuevo artículo 48 del TRLGSS establece que las pensiones mínimas se revalorizarán aplicando el mismo índice que para el resto de pensiones, a partir de 2014 no se continúa la actualización que se venía aplicando en la última década, que añadía³⁹ otros valores más generosos para las pensiones mínimas, con base en el principio de equidad del sistema. Cuando los complementos por mínimos deben financiarse solo con aportaciones del Estado⁴⁰ a partir del 1 de enero de 2014.

El artículo 52 del TRLGSS no se modifica, por lo que a las pensiones de naturaleza no contributiva se les aplicará el mismo índice de revalorización que a las de naturaleza contributiva; cuando estas pensiones están financiadas con aportaciones del Estado, y estos importes no se tienen en cuenta para el cálculo del índice de revalorización.

La disposición adicional primera de la ley recoge que anualmente se publicará⁴¹ el valor de las variables que intervienen en el cálculo del índice de revalorización. Como el nuevo índice está absolutamente ligado a los ingresos del sistema y a la diferencia con los gastos, seguramente los pensionistas necesitarán conocer la eficiencia en la gestión de los gastos.

³⁸ Habitualmente el pago único por la desviación del IPC se efectuaba el 20 de enero del año siguiente.

³⁹ Se establecían en la correspondiente LPGE, sin embargo, en la Ley de Presupuestos para el año 2014 se establece para todas las pensiones el mismo índice de revalorización.

⁴⁰ Según la disposición transitoria decimocuarta del TRLGSS, la financiación con aportaciones del Estado (art. 86.2 TRLGSS) se llevará a cabo, de modo paulatino, en un plazo que no superará los 12 años, contados a partir del 1 de enero de 2002, en los términos que establezca la LPGE para cada ejercicio económico; por lo que en 2013 debe haber concluido.

⁴¹ Esta publicación convendría efectuarla durante el mes de enero, primer mes en el que se aplica a las nóminas de pensiones el índice de revalorización.

La disposición adicional segunda establece que el valor de α durante el primer quinquenio será del 0,25, por lo que prevé que hasta 2018 no se estudiará la posibilidad de mejorar este valor, sustituyéndolo por un valor más cercano al límite 0,33

Mediante la disposición adicional tercera se prevé la elaboración por el Gobierno de un informe quinquenal, desde la aprobación de la ley, sobre la adecuación y suficiencia de las pensiones del sistema de Seguridad Social, para dotar de mayor transparencia al mismo. Se prevé que este informe se presente en el Congreso de los Diputados y en el ámbito del diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales.

Y, en cuanto a la disposición adicional cuarta, en ella se encomienda a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal⁴² la emisión de opinión sobre los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del índice de revalorización de las pensiones aplicable a cada ejercicio y del factor de sostenibilidad. Esta opinión tendrá que estar relacionada con los fines que a esta autoridad fiscal le encomienda su Ley Orgánica 6/2013: «tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y del análisis de las previsiones económicas». Es decir, en esta opinión se concluirá si los cálculos efectuados para obtener el índice de revalorización garantizan el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria de la Seguridad Social.

En el cuadro 3 se compara la redacción anterior y la vigente, del artículo 48 del TRLGSS.

Cuadro 3. Artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

Redacción anterior, vigente hasta el 26-12-2013	Redacción dada por el artículo 7 de la Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, vigente desde el 27-12-2013
1.1. Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año .	1. Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado .
.../...	

⁴² Esta autoridad riscal se creó mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, (BOE 15-11-2013).

<p>Redacción anterior, vigente hasta el 26-12-2013</p>	<p>Redacción dada por el artículo 7 de la Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, vigente desde el 27-12-2013</p>
<p>.../...</p>	
<p>1.2. Si el índice de precios al consumo acumulado, correspondiente al periodo comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del 1 de abril del ejercicio posterior.</p>	<p>3. A tal efecto, el índice de revalorización se pensiones se determinará según la siguiente expresión matemática:</p> $IR_{t+1} = \bar{\delta}_{l, t+1} - \bar{\delta}_{p, t+1} - \bar{\delta}_{s, t+1} + \alpha \left(\frac{I^*_{t+1} - G^*_{t+1}}{G^*_{t+1}} \right)$ <p>Siendo:</p> <p>IR = Índice de Revalorización de pensiones expresado en tanto por uno con cuatro decimales.</p> <p>t + 1 = Año para el que se calcula la revalorización.</p> <p>$\bar{\delta}_{l, t+1}$ = 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.</p> <p>$\bar{\delta}_{p, t+1}$ = 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 de la Seguridad Social.</p> <p>$\bar{\delta}_{s, t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución expresado en tanto por uno. El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.</p> <p>I^*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.</p> <p>G^*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social.</p> <p>α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.</p> <p>En ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a 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 0,50 %.</p>
<p>3. El resto de las pensiones reconocidas por el sistema de la Seguridad Social serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Empleo y Seguridad Social,</p>	<p>3. Para el cálculo de la expresión matemática se considerará el total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones no financieras (capítulos 1 a 7 de gastos y 1 a 7 en ingresos del Presupuestos de la Seguridad Social) sin tener en cuenta los correspondientes al Instituto de Gestión Sanitaria y al Instituto</p> <p style="text-align: right;">.../...</p>

<p>Redacción anterior, vigente hasta el 26-12-2013</p>	<p>Redacción dada por el artículo 7 de la Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, vigente desde el 27-12-2013</p>
<p>.../... teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el Índice de Precios al consumo y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social.</p>	<p>de Mayores y Servicios Sociales. A los efectos de su utilización en el cálculo del índice de revalorización, y respecto de las cuentas liquidadas, la Intervención general de la Seguridad Social deducirá de los capítulos anteriores aquellas partidas que no tengan carácter periódico. No obstante, no se incluirán como ingresos y gastos del sistema los siguientes conceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) De los ingresos, las cotizaciones sociales por cese de actividad de trabajadores autónomos y las transferencias del estado para la financiación de las prestaciones no contributivas, excepto la financiación de los complementos a mínimos de pensión. b) De los gastos, las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos y las prestaciones no contributivas, salvo los complementos a mínimos de pensión.
	<p>4. A efectos de proceder a la estimación de los ingresos y gastos de los años t+1 a t+6, a utilizar en el apartado 2, el Ministerio de Economía y Competitividad facilitará a la Administración de la Seguridad Social las previsiones de las variables macroeconómicas necesarias para la estimación de los mismos.</p>

Por último, como ya se ha expuesto, en la disposición adicional primera⁴³ de la Ley 23/2013 se prevé la publicación anual de las variables que intervienen en el cálculo del índice de revalorización, por ello habrá que esperar para conocer y analizar los importes que se han considerado para alcanzar el porcentaje del 0,25 %, al aplicar la expresión matemática establecida en el apartado 2 del artículo 48 del TRLGSS.

2.2. LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL AÑO 2014

Tal como establece el artículo 48 del TRLGSS, el índice de revalorización se ha determinado en la LPGE para el año 2014⁴⁴; en concreto, recoge que, las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las de clases pasivas, experimentarán en 2014 con

⁴³ Esta disposición establece la transparencia en la aplicación del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización.

⁴⁴ Artículo 41 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre (BOE 26-12-2013).

carácter general un incremento del 0,25%⁴⁵, en los términos que se indican en los artículos correspondientes de esta ley.

Entre otro articulado hay que aplicar lo contenido en el apartado uno del artículo 43 de la LPGE que establece que el importe de la revalorización de las pensiones públicas no podrá suponer un valor íntegro anual superior a 35.762,86 euros (2.554,49 €/mes), este importe es mayor que el que se estableció⁴⁶ para el año 2013 en un 0,25%.

También habrá que tener en cuenta lo establecido en el apartado cinco del artículo 45 de la LPGE que limita las cuantías mínimas de las pensiones del sistema de Seguridad Social, según se detallan en el cuadro 4.

Cuadro 4. Pensiones mínimas contributivas

Tipo de pensión	Titulares e importes (€/año)		
	Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge: unidad económica unipersonal	Con cónyuge no a cargo
Jubilación			
Titular con 65 años	10.932,60	8.860,60	8.404,20
Titular menor de 65 años	10.246,60	8.288,00	7.831,60
Titular con 65 años procedente de gran invalidez	16.399,60	13.291,60	12.607,00
Incapacidad Permanente			
Gran invalidez	16.399,60	13.291,60	12.607,00
Absoluta	10.932,60	8.860,60	8.404,20
Total: Titular con 65 años	10.932,60	8.860,60	8.404,20
Total: Titular con edad entre 60 y 64 años	10.246,60	8.288,00	7.831,60
			.../...

⁴⁵ Las tasas de IPC e IPC armonizado (IPCA) previstas para el próximo 2014 son superiores al 0,25%: FUNCAS prevé una tasa interanual del IPC de noviembre de 2014 del 1%, y del 1,1% en diciembre; por su parte, el Gobierno prevé una tasa interanual del IPCA para diciembre de 2014 del 1,6%: en www.funcas.es y en Actualización del programa de estabilidad del Reino de España 2013-2016, p.16: www.mineco.gob.es.

⁴⁶ El artículo 45 de la LPGE para el año 2013 estableció el límite máximo para la revalorización de las pensiones públicas en 35.673,68 euros/año.

Tipo de pensión	Titulares e importes (€/año)		
	Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge: unidad económica unipersonal	Con cónyuge no a cargo
.../...			
Total: Derivada de enfermedad común menor de 60 años	5.510,40	5.510,40	55 % base mínima de cotización del Régimen General 8.404,20
Parcial del régimen de accidentes de trabajo: Titular con 65 años ...	10.932,60	8.860,60	
Viudedad			
Titular con cargas familiares		10.246,60	
Titular con 65 años o con discapacidad en grado igual o superior al 65 %		8.860,60	
Titular con edad entre 60 y 64 años		8.288,00	
Titular con menos de 60 años		6.707,40	
Orfandad			
Por beneficiario			2.706,20
En la orfandad absoluta el mínimo se incrementará en 6.707,40 euros/año distribuidos, en su caso, entre los beneficiarios			
Por beneficiario discapacitado menor de 18 años con una discapacidad en grado igual o superior al 65 %			5.325,60
En favor de familiares			
Por beneficiario			2.706,20
Si no existe viudo ni huérfano pensionistas:			
• Un solo beneficiario con 65 años			6.542,20
• Un solo beneficiario menor de 65 años			6.161,40
Varios beneficiarios: El mínimo asignado a cada uno de ellos se incrementará en el importe que resulte de prorratear 4.001,20 euros/año entre el número de beneficiarios			

Por otro lado, el apartado uno del artículo 46 de la LPGE para el 2014 establece que la cuantía anual de las pensiones de jubilación e invalidez del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, se fija en 5.122,60 euros, que es mayor en un 0,25 % que la establecida para el año anterior. La cuantía de las pensiones del extinguido SOVI, no concurrentes con otras pensiones públicas, queda fijada, en el apartado uno del artículo 47 de la LPGE para 2014, en

5.667,20 euros en cómputo anual; y, el apartado dos del mismo artículo 47 establece el importe de 5.504,80 euros anuales para estas pensiones cuando concurren con otras pensiones públicas; estas cuantías se recogen en el cuadro 5.

Cuadro 5. Importe máximo de las pensiones contributivas y de otras prestaciones

Tipo de prestación	Euros/año
Pensión máxima contributiva	35.762,86
Pensiones no contributivas jubilación e invalidez	5.122,60
SOVI no concurrente	5.667,20
SOVI concurrente con otras pensiones públicas	5.504,80

En relación con las cuantías de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, a partir del 1 de enero de 2014, serán las que se recogen en la LPGE para el 2014, que se detallan en el siguiente cuadro 6:

Cuadro 6. Importes de las Prestaciones familiares de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva

Asignación económica (AE) por hijo o menor acogido a cargo	Euros/año
AE del art. 182 bis.1 del TRLGSS, por hijo o menor acogido	291 euros
AE del art. 182 bis.2 del TRLGSS, por hijo o menor acogido, con minusvalía \geq al 33 %	1.000 euros
AE del art. 182 bis.2 del TRLGSS, por hijo a cargo > 18 años, con minusvalía \geq al 65 %	4.390,80 euros
AE del art. 182 bis.2 del TRLGSS, por hijo a cargo > 18 años, con minusvalía \geq al 75 %	6.586,80 euros

Como la LPGE establece que el índice de revalorización se aplicará a las pensiones del sistema de la Seguridad Social y a las de Clases Pasivas, previamente ha debido modificarse el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (TRLCP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, para sustituir el procedimiento de revalorización con base en el IPC por el nuevo índice de revalorización. En concreto, el apartado 1 del artículo 27 del TRLCP ha sido modificado por la disposición final tercera de la Ley 23/2013; el nuevo literal es el siguiente:

«Artículo 27. Revalorización de pensiones, complementos económicos y limitaciones en el crecimiento de las mismas.

1. Las pensiones de clases pasivas, incluido el importe de pensión mínima, y los haberes reguladores aplicables para la determinación de la cuantía de las mismas serán

incrementados al comienzo de cada año, en función del índice de revalorización previsto para las pensiones en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado».

3. CONCLUSIONES

1.^a El informe de junio de 2013 del Comité de Expertos proponía un índice de revalorización que no estaba previsto en la Ley 27/2011, se justificaba en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2011, que recomendaba estudiar la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social para su posterior análisis y valoración por la Comisión del Pacto de Toledo. Es decir, estos factores no eran los únicos posibles, y tampoco eran nuevos, estaban contenidos en el anterior artículo 48.2 del TRLGSS para la actualización «del resto de pensiones», donde, además del IPC, se recogían otros factores. Pero solo se llegó a aplicar el IPC, al considerar que era el único índice de general aceptación para mantener el poder adquisitivo de las pensiones.

2.^a Para el cálculo del nuevo índice de revalorización se utilizarán 11 años (5 años antes y 5 después del año $t+1$ en el que se aplica), que se corresponde con el menor de los valores propuestos por el Comité de Expertos (11 o 13 años). Seguramente hubiera sido más beneficioso para los pensionistas incluir 13 años, en vez de 11, pues las previsiones del Gobierno indican que la tasa de paro irá disminuyendo hasta alcanzar en 2020 un valor de 17,2, y en 2030 un 8,9, cuando, en 2010 fue de 20,2. Además, al considerar 13 años, para el 2014 se hubieran incluido los datos de ingresos de 2008, más positivos que los de 2009, suavizando el periodo de cálculo.

3.^a En la nueva fórmula propuesta por el Comité de Expertos, las medias geométricas correspondientes a los ingresos y gastos del sistema de Seguridad Social se centran en el año t (último año de datos conocidos), sin embargo, en la fórmula aprobada, ambas medias geométricas se centran en el año $t+1$, que es el primer año de datos estimados. Con lo que para calcular estas medias geométricas se incluye un año más de estimación (desde $t+1$ hasta $t+6$).

4.^a La Ley 23/2013 establece que el valor de α durante el primer quinquenio será del 0,25, por lo que prevé que hasta 2018 no se estudiará la posibilidad de mejorar este valor, sustituyéndolo por un valor más cercano al límite establecido del 0,33.

5.^a Las pensiones se revalorizarán en un solo momento, al comienzo de cada año; no se ha regulado que, una vez finalizado el año, al conocer los datos reales, se compensen las diferencias cuando sean positivas. Mientras que, con la regulación anterior, la revalorización se efectuaba en dos momentos, al comienzo del año, según la previsión del IPC, y al final del año, con base en la desviación del IPC; generando una paga de compensación si la diferencia era positiva.

6.^a La Ley 23/2013 recoge que anualmente se publicará el valor de las variables que intervienen en el cálculo del índice de revalorización. Como el nuevo índice está absolutamente ligado a

los ingresos del sistema y a su diferencia con los gastos, seguramente los pensionistas necesitarán conocer si la gestión de ingresos y gastos se efectúa con eficiencia y efectividad.

7.ª La nueva regulación establece que las pensiones mínimas se revalorizarán aplicando el mismo índice que para el resto de pensiones; a partir de 2014 no se continúa la actualización que se venía aplicando en la última década, más generosa para las pensiones mínimas, con base en el principio de equidad del sistema.

8.ª A las pensiones de naturaleza no contributiva se les aplicará el mismo índice de revalorización que a las de naturaleza contributiva. Sin embargo, las no contributivas están financiadas con aportaciones del Estado, y estos importes no se tienen en cuenta para el cálculo del índice de revalorización.

9.ª Los datos estimados deberá aportarlos el Ministerio de Economía y Competitividad, por lo que no serán calculados por la Administración de la Seguridad Social, aunque se trata de información referente al Sistema de Seguridad Social.

10.ª La Ley 23/2013 encomienda a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal la emisión de opinión sobre los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del índice de revalorización. Como esta opinión tendrá que estar relacionada con la misión de esta Autoridad Fiscal, deberá concluir si los cálculos efectuados para obtener el índice de revalorización garantizan el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social. Este es el principal objetivo del mecanismo de revalorización; la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de deuda comercial en el sector público, encomienda al Gobierno velar por su cumplimiento.

Madrid, 26 de diciembre de 2013