

editorial

En este decimotercer número de la serie de quince boletines extraordinarios que dedicamos a **la reforma de las pensiones y su incidencia en el sector público**, su autora, **Carolina Gala Durán**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Barcelona, nos ofrece su punto de vista respecto al **FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y LAS ALTERNATIVAS COMPLEMENTARIAS DE FINANCIACIÓN**.

LA NUEVA REGULACIÓN PREVISTA, COMPARADA CON LA TODAVÍA VIGENTE

La modificación de la pensión de jubilación que se está tramitando en Las Cortes constituye, sin duda alguna, la reforma de mayor calado de los últimos tiempos, equiparable en profundidad a las acaecidas en los años 1985 y 1997, y con un claro sentido restrictivo. No cabe olvidar que esta reforma afecta a elementos clave de la pensión como son la edad de jubilación, la forma de cálculo de la base reguladora o el número de años requerido para poder tener derecho al 100 % de la pensión. Y junto a ello, se introducen cambios en la jubilación parcial (pocos) así como en la anticipada (éstos de carácter favorable, al generalizarse el acceso voluntario a la jubilación anticipada a los 63 años, pero sólo en el caso del personal laboral).

No obstante, **esta reforma también introduce**, aunque sea con términos tímidos e incluso confusos, **dos elementos nuevos que desde una perspectiva de conjunto tienen una gran importancia**. Nos referimos al denominado **“factor de sostenibilidad”** y a la posibilidad de que el Sistema de Seguridad Social tenga que recurrir en el futuro a medios de financiación complementarios de los actuales. Cuestiones que, si bien no poseen un efecto inmediato, sí tienen una gran trascendencia a medio o largo plazo.

EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

Este factor, si bien no es una novedad en el ámbito europeo -lo tienen previsto, con un perfil semejante, algunos países del norte de Europa-, sí lo es en nuestro país. Y tiene, además, un carácter consensuado, al aparecer recogido tanto en el Acuerdo Social y Económico como en el Proyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social.

Así, en el primero de estos textos se señala que **“con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al Sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad**, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del Sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada cinco años utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales”. Por su parte, el Proyecto de Ley incorpora una nueva disposición adicional a la LGSS (la 58ª), que bajo el título “Factor de sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social” recoge literalmente el texto del Acuerdo citado.

Pero, **¿qué implica realmente este factor de sostenibilidad?; ¿qué se esconde tras los términos empleados por el Acuerdo y el Proyecto de Ley?** Ahí cabe hacer varias consideraciones:

- **Este factor implica que, a partir de ahora y por primera vez en nuestro país, los parámetros sobre los que se estructura la pensión de jubilación no tienen un carácter fijo sino variable y, además, revisable cada 5 años.** Ello significa que la nueva edad de jubilación -67 años- o la nueva forma de cálculo de la base reguladora -25 años- no es algo fijo y permanente sino que, una vez se produzca el despliegue definitivo de la reforma de la pensión de jubilación -en 2027-, se revisarán los elementos fundamentales de la pensión -entre ellos, los citados- y podrán modificarse, cabe entender en un sentido desfavorable para los beneficiarios. Y tal revisión se producirá, a partir de ese momento, cada 5 años.

En otras palabras, para las personas que se jubilen a partir del año 2027 no es seguro que la edad de jubilación sea ya la de 67 años, o que la base reguladora se calcule sobre los últimos 25 años cotizados, o que se exijan 37 años para poder acceder al 100 % de la base reguladora, sino que todo ello dependerá de la aplicación de dicho factor de sostenibilidad; pudiéndose ver alterados uno o varios de esos elementos u otros relacionados. Por tanto, en aquello que ha tenido una mayor repercusión mediática, este factor de sostenibilidad puede implicar que esas personas no puedan jubilarse a los 67 años sino que deban esperar a los 68 o 69 años de edad.

- **¿De qué dependerá que esos parámetros se modifiquen?** Dependerá de las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión, y la esperanza de vida a los 67 años en el año 2027. **Por tanto, la evolución de la esperanza de vida en nuestro país a partir de 2027 se convierte en un condicionante de la propia configuración de los elementos esenciales de la pensión de jubilación** y de su posible modificación. Siguiendo con el ejemplo anterior: si la esperanza de vida se ha incrementado respecto a la de 2027 será fácil justificar que la edad de jubilación ya no será la de 67 años, sino a los 68 o más años.
- También cabe preguntarse **qué finalidad se persigue con la implantación del factor de sostenibilidad**. El fundamento de esta medida es mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al Sistema y las prestaciones esperadas del mismo, y garantizar su sostenibilidad. En el fondo, con ello se avanza un poco más en la lógica contributiva de nuestro Sistema, esto es, en la lógica “aseguradora” de que tanto se aporta tanto se recibe, intentándose evitar que si se viven más años se reciba más de lo debido. Y junto a ello, obviamente, se pretende garantizar la propia sostenibilidad económica del Sistema de Seguridad Social.
- El alcance de este factor de sostenibilidad no se limita a la pensión de jubilación, ya que la norma que lo regulará se refiere, en general, a los “parámetros fundamentales del Sistema”, por lo que cabe pensar que puede afectar a otras prestaciones (incapacidad permanente, viudedad...) o elementos del Sistema (¿cotizaciones?...). **Se trata, pues, de una figura cuyo ámbito de aplicación queda abierto.**

ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN COMPLEMENTARIA

Esta novedad también aparece recogida tanto en el Acuerdo Social y Económico como en el Proyecto de Ley y, nuevamente, en los mismos términos. De este modo, se prevé que **“los Ministerios de Trabajo e Inmigración, Economía y Hacienda, y los agentes económicos y sociales, examinarán**, en el marco de las recomendaciones del “Pacto de Toledo”, **la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria de nuestro de Sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo**”. Con ello se recoge una tímida referencia a un problema esencial de nuestro Sistema de Seguridad Social: su financiación. Problema que hasta el momento, y esta reforma es un nuevo ejemplo, se está resolviendo desde la vertiente de los gastos (intentando reducirlos a través del recorte del importe de las prestaciones, haciendo más difícil el acceso a las mismas, etc.) y no desde la perspectiva de los ingresos.

En este tema cabe señalar que:

- Lo que se propone es, simplemente, “examinar” la “conveniencia” de establecer “posibles escenarios” de financiación complementaria “en el medio y largo plazo”, **de lo que se deduce que el grado de compromiso es mínimo o, en otras palabras, es muy posible que esta cuestión, aunque vital, no se desarrolle**. No se prevé tampoco ningún plazo máximo para llevar a cabo dicho examen.
- La tarea se encomienda a los Ministerios de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda y a los agentes económicos y sociales, en el marco de las recomendaciones del “Pacto de Toledo”, **de lo que se deriva la búsqueda del máximo consenso posible, que no siempre resulta alcanzable**.
- El objetivo sería establecer posibles escenarios de “financiación complementaria” de nuestro Sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo, de lo que se deduce que **no hay voluntad de modificar, en lo básico, la forma actual de financiar nuestro Sistema de Seguridad Social, basada esencialmente en las cotizaciones e impuestos**. Pero, **¿cuáles podrían ser esas fuentes complementarias?** Sólo existe una opción real (más allá de aflorar la economía sumergida): el incremento de los ingresos del Sistema de Seguridad Social que tienen su origen en los impuestos, ya se trate de un incremento de las cotizaciones (con el posible efecto sobre el empleo) o de los impuestos directos o indirectos (con las consecuencias de diverso tipo que ello tendría).

A mi entender, **se ha aplazado nuevamente el debate sobre la financiación de nuestro Sistema de Seguridad Social**, pero no se puede dar por cerrado; es más, resulta absolutamente necesario acometerlo lo antes posible para evitar males mayores (traducidos sin duda en mayores recortes de prestaciones, especialmente de la pensión de jubilación).

VALORACIÓN CRÍTICA

Dentro de los contenidos de la reforma se incorporan dos elementos importantes a medio o largo plazo: el factor de

Línea abierta www.diba.cat/cemical o cemical@diba.cat

AVISO LEGAL. Este texto es propiedad del CEMICAL. Se autoriza de manera genérica el acceso a su contenido, así como su tratamiento y explotación, sin finalidad comercial alguna y sin modificarlo. Su reproducción, difusión o divulgación deberá efectuarse citando la fuente.

sostenibilidad y las alternativas de financiación complementaria del Sistema.

El primero incorpora, por primera vez en nuestro Sistema, **un factor de variabilidad de los elementos estructurales de la pensión de jubilación que hace que éstos ya no sean fijos sino revisables cada 5 años**, en función de la esperanza de vida. **La evolución de la esperanza de vida se convierte, pues, en árbitro de elementos tan importantes como la edad a la que nos jubilemos en el futuro y/o la forma de cálculo de la pensión de jubilación.**

El segundo, aun cuando se halla recogido, ello se hace en términos demasiado genéricos, de lo que cabe deducir un nuevo aplazamiento de un debate esencial, no ya de ahora sino de hace muchos años: la forma de financiación de nuestro Sistema de Seguridad Social. Hasta ahora ese debate se ha resuelto desde la vertiente de los gastos -recortando prestaciones- pero quizás ya ha llegado el momento de asumir que sólo quedan dos alternativas: seguir recortando prestaciones hasta llegar a un nivel de casi subsistencia, o bien buscar nuevos ingresos por la vía de los impuestos. Seguir aplazando el debate, incluso en tiempos de crisis, constituye un error, cuyas consecuencias futuras son imprevisibles.