

## I. DISPOSICIÓN XERAIS

### XEFATURA DO ESTADO

**13617** *Lei 23/2013, do 23 de decembro, reguladora do factor de sustentabilidade e do índice de revalorización do sistema de pensións da Seguridade Social.*

JUAN CARLOS I

REI DE ESPAÑA

Saiban todos os que a viren e a entenderen que as Cortes Xerais aprobaron e eu sanciono a seguinte lei.

#### PREÁMBULO

##### I

A evolución que se está a experimentar en España cunha elevación prevista da esperanza de vida e as baixas taxas de natalidade é un risco ao cal se enfronta o noso sistema de pensións. Ademais, concorre unha circunstancia excepcional nos vindeiros anos, accederá á xubilación a xeración denominada do «baby boom», co que iso supón de incidencia no aumento do número de pensións durante un período dilatado de tempo (2025-2060). Á desfavorable evolución demográfica úneselle unha intensa crise económica que anticipou varios anos a aparición de déficits nas contas da Seguridade Social, o que supuxo tensións económicas engadidas no curto prazo a pesar do importantísimo esforzo de financiamento derivado da decisión do Goberno de que o orzamento do Estado asuma o cen por cento do gasto das prestacións non contributivas. Todo isto fai necesario que, se se quere manter un sistema de pensións público, de repartición e solidario, se incorporen medidas adicionais ás previstas nas leis en vigor, pero circunscritas ás recomendacións do Pacto de Toledo, e que se aceleren aquelas que xa foran introducidas na nosa normativa da Seguridade Social, como é o caso do factor de sustentabilidade.

Por medio da Lei 27/2011, do 1 de agosto, sobre actualización, adecuación e modernización do sistema da Seguridade Social, introducíronse no noso sistema da Seguridade Social diversas reformas dos parámetros configuradores das prestacións deste, que afectan de modo especial o ámbito da pensión de xubilación, á vista dos recentes desafíos de índole demográfica e económica que se veñen observando no ámbito dos países da Unión Europea.

Deste modo modificáronse, entre outros aspectos, o réxime xurídico da pensión de xubilación no que respecta á idade de acceso a esta, o cálculo da base reguladora e a escala que determina o número de anos cotizados necesarios para alcanzar o cen por cento da base reguladora, así como o acceso ás modalidades de xubilación anticipada e parcial.

Esta norma é coherente coas diversas recomendacións contidas en diversos instrumentos e documentos das institucións da Unión Europea, como o «Libro branco 2012: Axenda para unhas pensións adecuadas, seguras e sustentables», completado con outros documentos como o «Informe de envellecemento 2012» ou a «Adecuación das pensións na UE 2010-2050», todos eles enmarcados dentro da Estratexia Europa 2020, que constitúe o referente para a coordinación das políticas económicas dos Estados membros e o ámbito desde o que se impulsa unha política de orientación e coordinación de esforzos para afrontar o reto do envellecemento e o seu impacto sobre os sistemas de protección social.

O artigo 8 da citada Lei 27/2011, do 1 de agosto, engade unha nova disposición adicional quincuaxésimo novena ao texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social,

aprobado polo Real decreto legislativo 1/1994, do 20 de xuño, que introduce no noso sistema a figura do factor de sustentabilidade, segundo a cal, co obxectivo de manter a proporcionalidade entre as contribucións ao sistema e as prestacións esperadas deste e garantir a súa sustentabilidade, a partir de 2027, os parámetros fundamentais do sistema se revisarán polas diferenzas entre a evolución da esperanza de vida aos 67 anos da poboación no ano en que se efectúe a revisión e a esperanza de vida aos 67 anos en 2027. Estas revisións efectuaranse cada 5 anos, utilizando para este fin as previsións realizadas polos organismos oficiais competentes.

Pola súa banda, o artigo 18.3 da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, prevé que o Goberno, en caso de proxectar un déficit no longo prazo do sistema de pensións, o revise aplicando de forma automática o factor de sustentabilidade nos termos e nas condicións previstos na Lei 27/2011, do 1 de agosto.

## II

As reformas levadas a cabo por numerosos países da Unión Europea en relación coa implantación do factor de sustentabilidade, para os efectos de garantir a viabilidade do correspondente sistema da Seguridade Social a medio e a longo prazo, realizáronse de diferentes maneiras e afectan parámetros como a idade de xubilación, os anos cotizados ou o importe da pensión inicial, de modo exclusivo ou, nalgúns supostos, combinando algúns deles.

Na regulación efectuada por esta lei, o factor de sustentabilidade axusta a pensión inicial de xubilación de maneira que o importe total que perciba ao longo da súa vida un pensionista que acceda ao sistema de pensións dentro de certo número de anos, e que previsiblemente terá maior esperanza de vida, sexa equivalente ao que perciba quen se xubile nun momento anterior. Para iso, relaciónase a esperanza de vida estimada en ambos os dous momentos.

A súa finalidade é manter a proporcionalidade entre as contribucións ao sistema e as prestacións esperadas, garantíndolles ás xeracións presentes e futuras a percepción de pensións adecuadas e suficientes, conforme o mandato do artigo 50 da Constitución española.

Este factor asegura o risco asociado ao incremento da lonxevidade e axusta a equidade interxeracional, ben que só respecto das pensións de xubilación.

De entre as diferentes fórmulas matemáticas para a súa aplicación, e para os efectos de conseguir unha maior estabilidade fronte a posibles fluctuacións anuais da esperanza de vida a unha determinada idade, optouse por utilizar períodos quinquenais para determinar a evolución da dita esperanza de vida, tal e como prevé a Lei 27/2011, do 1 de agosto.

O primeiro ano para a súa aplicación será o exercicio 2019, o que permite un período suficientemente amplo como para que ata entón os potenciais pensionistas de xubilación poidan ser informados das consecuencias da posta en práctica do factor e tomar medidas, en caso de consideralo necesario.

A introdución do factor de sustentabilidade constitúe unha medida cualitativamente distinta ás medidas reformadoras levadas a cabo con anterioridade, por canto o que se implanta non é un cambio concreto no réxime xurídico das pensións, senón un instrumento de reequilibrio ou de axuste automático destas, en función da evolución da esperanza de vida, ata agora inexistente.

Polo tanto, o factor de sustentabilidade é un parámetro adicional aos xa existentes para o cálculo da pensión de xubilación inicial, que axuda a conseguir unha contía media das pensións compatible co nivel de gasto total destinado a esas pensións e a manter o equilibrio financeiro do sistema a medio e longo prazo.

## III

Por outro lado, entre os retos a que se veñen enfrontando os sistemas de pensións dos países da Unión Europea baseados, como no caso concreto de España, en sistemas de repartición, ten especial influencia a sensibilidade destes á «taxa de dependencia», é dicir, o número de persoas que están a percibir pensións por cada persoa ocupada, e, por outra parte, aos riscos económicos de carácter estrutural que inciden na contía dos recursos do sistema da Seguridade Social.

Esa necesidade de garantir a medio e longo prazo o equilibrio económico-financieiro do sistema da Seguridade Social vén exixida de xeito imperioso á luz dos seguintes datos: en 1900 a esperanza de vida dos españois con 65 anos era duns 10 anos, mentres que na actualidade é de 19 anos, e prevese que continuará aumentando no futuro, fenómeno que fai que o peso da poboación maior de 65 anos na poboación total medre nas últimas décadas ata o 17 por cento actual, estando previsto que alcance o 37 por cento no ano 2052. En cifras absolutas, o número de pensións que se prevé para o ano 2052 pasaría dos 9 millóns actuais a 15 millóns.

Ben que desde o ano 1997 o artigo 48 do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social concreta a revalorización periódica das pensións ordenada no artigo 50 da Constitución española mediante a súa actualización de acordo co índice de prezos de consumo previsto, tal vinculación veu sendo cuestionada como consecuencia dos problemas de índole demográfica e económica indicados.

Neste sentido, e ao fío de similares consideracións no ámbito europeo, a recomendación segunda contida no informe de avaliación e reforma do Pacto de Toledo, aprobado polo Pleno do Congreso dos Deputados, na súa sesión do 25 de xaneiro de 2011, formulaba a conveniencia de estudar, para a súa posterior análise e valoración pola Comisión do dito pacto, a posibilidade de utilizar outros índices de revalorización baseados, entre outros, no crecemento dos salarios, na evolución da economía ou no cómputo das cotizacións á Seguridade Social, sendo aconsellable que se teñan en conta os efectos que os ditos índices tiveron sobre a sustentabilidade do sistema de pensións dos países do noso ámbito.

Facéndose eco da citada recomendación do Pacto de Toledo, o capítulo II desta lei regula o índice de revalorización, que viría substituír, a partir do día 1 de xaneiro de 2014, o índice de referencia que se aplicaba desde 1997.

En consecuencia, o índice de revalorización das pensións ten como obxectivo a sustentabilidade financeira do sistema de pensións, garantindo, ademais, a súa suficiencia tal e como se exige no artigo 50 da Constitución española.

## IV

Esta lei estrutúrase en dous capítulos, analizados nun total de sete artigos, aos cales hai que engadir catro disposicións adicionais, unha disposición derogatoria e cinco disposicións derradeiras.

No capítulo I inclúense os artigos 1 ao 6, nos cales se regulan as cuestións xerais que afectan o factor de sustentabilidade en canto tal para unha mellor delimitación do alcance deste (definición, fórmula e elementos de cálculo, ámbito de aplicación e revisión).

No capítulo II recóllese o artigo 7, que dá nova redacción ao artigo 48 do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social e modifica o réxime de revalorización das pensións do sistema da Seguridade Social.

Na disposición adicional primeira determínase a aplicación transparente do factor de sustentabilidade e do índice de revalorización e incídese na información que se lles deberá proporcionar aos pensionistas.

Na disposición adicional segunda determínase o valor de  $\alpha$  durante o primeiro quinquenio.

A disposición adicional terceira establece a presentación por parte do Goberno, con carácter quinquenal, dun informe sobre a adecuación e suficiencia das pensións.

A disposición adicional cuarta vai dirixida a prever a opinión da Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal en relación cos valores calculados para a determinación do índice de revalorización das pensións aplicable e do factor de sustentabilidade.

A disposición derogatoria única refírese á derogación das disposicións de igual ou inferior rango que contradigan ou se opoñan ao establecido na lei.

Por último, nas disposicións derradeiras, concrétase o título competencial para a aprobación desta lei, modifícase o artigo 163 do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social co obxecto de introducir a aplicación do factor de sustentabilidade para o cálculo da pensión inicial de xubilación e o artigo 27 do texto refundido da Lei de clases pasivas do Estado, aprobado polo Real decreto legislativo 670/1987, do 30 de abril, co obxecto de incluír a aplicación do índice de revalorización na determinación da contía das pensións de clases pasivas, incluído o importe de pensión mínima e os haberes reguladores aplicables para a determinación da contía destas, facúltanse o Goberno e os ministros de Emprego e Seguridade Social e de Facenda e Administracións Públicas para o seu desenvolvemento regulamentario e fíxase, en último lugar, a data de entrada en vigor, que será, con carácter xeral, o día seguinte ao da súa publicación no «Boletín Oficial del Estado»; ben que tamén se dispón que o factor de sustentabilidade será de aplicación ás pensións de xubilación que se causen a partir do 1 de xaneiro de 2019.

## CAPÍTULO I

### Factor de sustentabilidade da pensión de xubilación

#### Artigo 1. *Definición.*

O factor de sustentabilidade defínese como un instrumento que con carácter automático permite vincular o importe das pensións de xubilación do sistema da Seguridade Social á evolución da esperanza de vida dos pensionistas, a través da fórmula que se regula nesta norma, axustando as contías que percibirán aqueles que se xubilen en similares condicións en momentos temporais diferentes.

#### Artigo 2. *Ámbito de aplicación.*

O factor de sustentabilidade aplicarase, nos termos establecidos nesta lei, unha única vez para a determinación do importe inicial das novas pensións de xubilación do sistema da Seguridade Social.

#### Artigo 3. *Elementos de cálculo.*

Para o cálculo do factor de sustentabilidade teranse en conta:

- As táboas de mortalidade da poboación pensionista de xubilación do sistema da Seguridade Social elaboradas pola propia Seguridade Social.
- A idade de 67 anos como idade de referencia.

#### Artigo 4. *Fórmula de cálculo.*

A formulación matemática do factor de sustentabilidade é a seguinte:

$$FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$$

Onde:

FS = factor de sustentabilidade.

$FS_{2018} = 1$ .

t = ano de aplicación do factor, que tomará valores desde o ano 2019 en diante.

$e_{67}^*$  = valor que se calcula cada cinco anos e que representa a variación interanual, nun período quinquenal, da esperanza de vida aos 67 anos, obtida esta segundo as

táboas de mortalidade da poboación pensionista de xubilación do sistema da Seguridade Social.

A fórmula de cálculo de  $e_{67}^*$  é a seguinte para cada un dos períodos quinquenais:

Para o cálculo do factor de sustentabilidade no período 2019 a 2023, ambos os dous inclusive,  $e_{67}^*$  tomará o valor:

$$\left[ \frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}},$$

O numerador é a esperanza de vida aos 67 anos no ano 2012 e o denominador a esperanza de vida aos 67 anos no ano 2017.

Para o cálculo do factor de sustentabilidade no período 2024 a 2028, ambos os dous inclusive,  $e_{67}^*$  tomará o valor:

$$\left[ \frac{e_{67}^{2017}}{e_{67}^{2022}} \right]^{\frac{1}{5}},$$

O numerador é a esperanza de vida aos 67 anos no ano 2017 e o denominador a esperanza de vida aos 67 anos no ano 2022.

E así sucesivamente.

Para a aplicación do factor de sustentabilidade utilizaranse os catro primeiros decimais.

#### Artigo 5. *Revisión do factor de sustentabilidade.*

Con periodicidade quinquenal revisarase a variación interanual da esperanza de vida que se terá en conta para calcular o valor do factor de sustentabilidade.

#### Artigo 6. *Dereito á percepción de complementos por mínimos.*

O factor de sustentabilidade aplicarase sen prexuízo do dereito que se é o caso teña o interesado á percepción do complemento por mínimos, conforme o que ao respecto se estableza na correspondente Lei de orzamentos xerais do Estado.

## CAPÍTULO II

### Índice de revalorización

#### Artigo 7. *Modificación do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social, aprobado polo Real decreto lexislativo 1/1994, do 20 de xuño.*

O artigo 48 do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social, aprobado polo Real decreto lexislativo 1/1994, do 20 de xuño, queda redactado nos seguintes termos:

##### «Artigo 48. *Revalorización.*

1. As pensións da Seguridade Social na súa modalidade contributiva, incluído o importe da pensión mínima, serán incrementadas ao comezo de cada ano en función do índice de revalorización previsto na correspondente Lei de orzamentos xerais do Estado.

2. Para tal efecto, o índice de revalorización de pensións determinarase segundo a seguinte expresión matemática:

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{l,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \left[ \frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$$

Onde:

IR = índice de revalorización de pensións expresado en tanto por un con catro decimais.

$t+1$  = ano para o cal se calcula a revalorización.

$\bar{g}_{l,t+1}$  = media móbil aritmética centrada en  $t+1$ , de once valores da taxa de variación en tanto por un dos ingresos do sistema da Seguridade Social.

$\bar{g}_{p,t+1}$  = media móbil aritmética centrada en  $t+1$ , de once valores da taxa de variación en tanto por un do número de pensións contributivas do sistema da Seguridade Social.

$\bar{g}_{s,t+1}$  = media móbil aritmética centrada en  $t+1$ , de once valores do efecto substitución expresado en tanto por un. O efecto substitución defínese como a variación interanual da pensión media do sistema nun ano en ausencia de revalorización no dito ano.

$I_{t+1}^*$  = media móbil xeométrica centrada en  $t+1$  de once valores do importe dos ingresos do sistema da Seguridade Social.

$G_{t+1}^*$  = media móbil xeométrica centrada en  $t+1$  de once valores do importe dos gastos do sistema da Seguridade Social.

$\alpha$  = parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 e 0,33. O valor do parámetro revisarase cada cinco anos.

En ningún caso o resultado obtido poderá dar lugar a un incremento anual das pensións inferior ao 0,25 por cento nin superior á variación porcentual do índice de prezos de consumo no período anual anterior a decembro do ano  $t$ , máis 0,50 por cento.

3. Para o cálculo da expresión matemática considerárase o total de ingresos e gastos agregados do sistema por operacións non financeiras (capítulos 1 ao 7 en gastos e 1 ao 7 en ingresos do orzamento da Seguridade Social), sen ter en conta os correspondentes ao Instituto Nacional de Xestión Sanitaria e ao Instituto de Maiores e Servizos Sociais. Para os efectos da súa utilización no cálculo do índice de revalorización, e respecto das contas liquidadas, a Intervención Xeral da Seguridade Social deducirá dos capítulos anteriores aquelas partidas que non teñan carácter periódico.

Non obstante, non se incluírán como ingresos e gastos do sistema os seguintes conceptos:

a) Dos ingresos, as cotizacións sociais por cesamento de actividade de traballadores autónomos e as transferencias do Estado para o financiamento das prestacións non contributivas, agás o financiamento dos complementos a mínimos de pensión.

b) Dos gastos, as prestacións por cesamento de actividade de traballadores autónomos e as prestacións non contributivas, salvo os complementos a mínimos de pensión.

4. Para efectos de proceder á estimación dos ingresos e gastos dos anos  $t+1$  ao  $t+6$ , que se utilizarán no número 2, o Ministerio de Economía e Competitividade facilitaralle á Administración da Seguridade Social as previsións das variables macroeconómicas necesarias para a estimación daqueles.»

Disposición adicional primeira. *Aplicación transparente do factor de sustentabilidade e do índice de revalorización.*

O factor de sustentabilidade aplicarase con absoluta transparencia e publicarase o seguimento sistemático da esperanza de vida. De igual xeito, e con ocasión do recoñecemento da súa pensión inicial, os pensionistas serán informados sobre o efecto do factor de sustentabilidade no cálculo desta.



En relación co índice de revalorización, publicarase anualmente o valor das variables que interveñen no seu cálculo.

Disposición adicional segunda. *Valor de  $\alpha$ .*

Durante o primeiro quinquenio o valor do parámetro  $\alpha$  será 0,25.

Disposición adicional terceira. *Informe sobre a adecuación e suficiencia das pensións do sistema da Seguridade Social.*

O Goberno elaborará quinquenalmente desde a aprobación desta lei un estudo, para a súa presentación no Congreso dos Deputados e no ámbito do diálogo social coas organizacións sindicais e empresariais, sobre os efectos das medidas adoptadas nesta norma na suficiencia e adecuación das pensións da Seguridade Social.

Disposición adicional cuarta. *Opinión da Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal.*

A Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal emitirá opinión conforme o disposto no artigo 23 da Lei orgánica 6/2013, do 14 de novembro, de creación da Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal, respecto dos valores calculados polo Ministerio de Emprego e Seguridade Social para a determinación do índice de revalorización das pensións aplicable en cada exercicio e do factor de sustentabilidade.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas cantas disposicións de igual ou inferior rango contradigan ou se opoñan ao establecido nesta lei.

Disposición derradeira primeira. *Título competencial.*

Esta lei dítase ao abeiro do disposto no artigo 149.1.17.<sup>a</sup> da Constitución española, que lle atribúe ao Estado a competencia exclusiva sobre lexislación básica e réxime económico da Seguridade Social, sen prexuízo da execución dos seus servizos polas comunidades autónomas.

Disposición derradeira segunda. *Modificación do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social, aprobado polo Real decreto lexislativo 1/1994, do 20 de xuño.*

O número 1 do artigo 163 do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social, aprobado polo Real decreto lexislativo 1/1994, do 20 de xuño, queda redactado nos seguintes termos:

«1. A contía da pensión de xubilación, na súa modalidade contributiva, determinarase aplicándolle á base reguladora, calculada conforme o disposto no artigo precedente, as porcentaxes seguintes:

1.º Polos primeiros 15 anos cotizados: o 50 por 100.

2.º A partir do ano décimo sexto, por cada mes adicional de cotización, comprendido entre os meses 1 e 248, engadirase o 0,19 por 100, e polos que superen o mes 248 engadirase o 0,18 por 100, sen que a porcentaxe aplicable á base reguladora supere o 100 por 100, salvo no suposto a que se refire o número seguinte.

Á contía así determinada seralle de aplicación o factor de sustentabilidade que corresponda en cada momento».

Disposición derradeira terceira. *Modificación do texto refundido da Lei de clases pasivas do Estado, aprobado polo Real decreto lexislativo 670/1987, do 30 de abril.*

O número 1 do artigo 27 do texto refundido da Lei de clases pasivas do Estado, aprobado polo Real decreto lexislativo 670/1987, do 30 de abril, queda redactado nos seguintes termos:

«Artigo 27. *Revalorización de pensións, complementos económicos e limitacións no seu crecemento.*

1. As pensións de clases pasivas, incluído o importe de pensión mínima, e os haberes reguladores aplicables para a determinación da súa contía serán incrementados ao comezo de cada ano, en función do índice de revalorización previsto para as pensións na correspondente Lei de orzamentos xerais do Estado».

Disposición derradeira cuarta. *Facultades de aplicación e desenvolvemento.*

Autorízase o Goberno e os ministros de Emprego e Seguridade Social e de Facenda e Administracións Públicas para que, no ámbito das súas respectivas competencias, diten as disposicións e adopten as medidas que sexan necesarias para a aplicación e o desenvolvemento desta lei.

Disposición derradeira quinta. *Entrada en vigor.*

1. Esta lei entrará en vigor o día seguinte ao da súa publicación no «Boletín Oficial del Estado».

2. O factor de sustentabilidade aplicarase ás pensións de xubilación do sistema da Seguridade Social que se causen a partir do 1 de xaneiro de 2019.

Por tanto, mando a todos os españois, particulares e autoridades, que cumpran e fagan cumprir esta lei.

Madrid, 23 de decembro de 2013.

JUAN CARLOS R.

O presidente do Goberno  
MARIANO RAJOY BREY