

TEMA DE DEBATE: LA REFORMA DE LAS PENSIONES

Las claves del sistema de pensiones

Manuel Prieto García

La reforma del sistema público de pensiones en España

Jaime García Moral

La reforma del sistema de pensiones en la encrucijada de la crisis

Javier González de Lara y Sarria

Acuerdo para la reforma de las pensiones

Antonio Turmo Fernández

Las claves del sistema de pensiones

Manuel Prieto García

Resumen: En este trabajo se lleva a cabo un análisis de las distintas medidas adoptadas en la reforma del sistema de pensiones aprobado en España en marzo de 2011. Partiendo de la descripción de los principales aspectos básicos de la estructura del sistema de seguridad social español, se exponen las principales líneas de la reforma, y sus implicaciones para garantizar la sostenibilidad del actual sistema en el futuro.

Palabras clave: reforma del sistema de pensiones, España.

Códigos JEL: J26, J36, H23, H55.

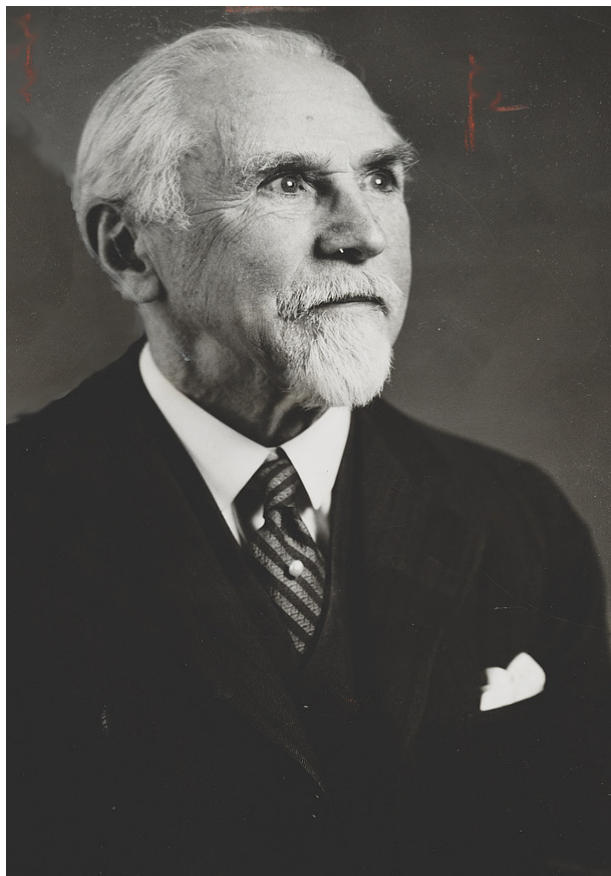
I. Introducción

El Gobierno acaba de promover una de las reformas del sistema de pensiones español de más envergadura de las últimas décadas, y con una vocación de permanencia para los próximos 25 años. La misma se sitúa en el marco general de las reformas estructurales emprendidas por éste en diferentes ámbitos clave de la actividad econó-

mica de nuestro país. Apremiado por la crisis económica global y particular y por la presión de los «mercados» que demandan rápidamente signos de confianza en —la marca— España.

El envejecimiento de la población complicará a largo plazo la sostenibilidad del sistema. La reducción —en un horizonte no demasiado lejano— de la masa de trabajadores cotizantes frente a la de jubilados es inviable, según coinciden el Ejecutivo, los partidos políticos, los agentes sociales, el Banco de España, el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional, y la Comisión Europea, y casi la totalidad de los expertos económicos que han dado su opinión al respecto. El gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social, que actualmente representa el 9 por ciento del PIB (2010) (la media UE-27 es del 12 por ciento), se situará, según el Banco de España y Eurostat, en un escenario base en el entorno del 16 por ciento para el año 2060 (la media UE-27 seguirá siendo del 12 por ciento). Sin embargo, también puede afirmarse que no había consenso sobre la forma, sino más bien sobre los contenidos con los que hay que llevarla a cabo.

Nuestro sistema de pensiones está ya definido por el legislador constituyente de 1978 en el artículo 41 de la Constitución. En ella se establecen a rasgos generales pero claramente diferenciados tres niveles de protección que han sido objeto de desarrollo y concretados hasta nuestros días por diferentes leyes. Uno, básico, universal y no contributivo, que cubrirá necesidades esenciales (sanidad, desempleo asistencial, protección a la familia, complementos mínimos de pensiones, pensiones no contributivas,



servicios sociales y dependencia) para todos los ciudadanos españoles, de carácter no profesional, al no estar vinculado necesariamente con el ejercicio de una actividad económica o profesional, cuya financiación será pública exclusivamente vía impuestos, donde las prestaciones serán uniformes para todos los beneficiarios y estarán condicionadas a la limitación de sus recursos económicos, y de gestión descentralizada a través de las Comunidades Autónomas. Un segundo nivel, profesional o contributivo, para trabajadores encuadrados en los regímenes de la Seguridad Social, financiado con las cotizaciones de empresarios y trabajadores, y donde las prestaciones estarán relacionadas con las aportaciones de éstos a lo largo de su vida laboral y de gestión pública a través de la administración de la Seguridad Social. Un tercero, complementario y libre, de gestión privada y vinculado a la decisión individual del ciudadano o al marco de la negociación colectiva en la empresa —planes de pensiones individuales o de empleo—.

Entender esta estructura del sistema es fundamental para comprender las reformas del pasado y las que se acometen en estos momentos. Estos tres niveles de protección son complementarios entre sí y están interrelacionados. No obstante, el punto de partida según los expertos ha de ser clarificar y culminar la separación de las fuentes de financiación de las tres ramas, especialmente de las dos primeras. De modo que la Seguridad Social contributiva —la de las pensiones y otras prestaciones de los trabajadores por su condición de tales— se costee exclusivamente con las cotizaciones sociales y la Seguridad Social no contributiva y de nivel básico se financie con los impuestos a través de los Presupuestos Generales del Estado. En esta idea existe un consenso general histórico y no en vano es la primera de las recomendaciones del informe de la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo reiterada desde el año 1995 y, por tanto, plantear si el previsible déficit de la Seguridad Social contributiva se podría paliar o eliminar con un cambio en el modelo de financiación del mismo, vía impuestos generales u otras alternativas diferentes a las cotizaciones sociales, no es un debate actualmente abierto en el diálogo social y político.

En nuestro país hemos afrontado hasta el momento presente diversas reformas de calado en el sistema de Seguridad Social. Afortunadamente desde el año 1995 la sociedad española se ha dotado de un consenso social y político en esta materia cristalizado a través de las recomendaciones del Pacto de Toledo. El Pacto de Toledo persigue, basado en ese consenso, establecer unas bases para que los pode-



res públicos tomen las decisiones legales oportunas sobre el sistema de pensiones, sobre los principios constitucionales y especialmente los de seguridad, austeridad y solidaridad intergeneracional que permitan un sistema de pensiones que sirva para la cohesión y vertebración social. La primera reforma de calado del sistema se produjo por medio de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y acción protectora de la Seguridad Social, que aumentó gradualmente el periodo mínimo de cotización de 10 a 15 años, y el número de años usado para la base reguladora de la pensión de jubilación, de 2 a 8. Sin embargo, subió el número de pensiones, se incrementó la pensión media y sobre todo el gasto en pensión en relación al PIB pasó del 5,6 por ciento al 8,4 por ciento del año 1980 al año 1995 y la relación de pensionistas/afiliados pasó de 2,7 a 2,1. Ello motivó el primer gran acuerdo del Pacto de Toledo de 1995 que cristalizó legalmente en la reforma operada por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, que aumentó de 8 a 15 el número de años para la base de cálculo de la pensión de jubilación, estableció los tramos lineales a partir de 15 años para garantizar el cien por cien de la pensión con 35 años —antes se alcanzaba con sólo 15 años—, dispuso la revalorización de las pensiones conforme al IPC y ordenó la creación del Fondo de Reserva de las pensiones. En el año 2003 operó la revisión del Pacto de Toledo y sus 22 recomendaciones sirvieron para que, al amparo del acuerdo de 2006 con los agentes sociales,

la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, operara nuevas modificaciones en el sistema, estableciendo los 15 años de cotización efectivos para alcanzar derecho a la pensión sin tener en cuenta la cotización adicional por pagas extras, el aumento de la edad mínima para jubilación parcial a partir de 61 años, con requisitos adicionales de permanencia en la empresa y carrera individual de cotización de 30 años, y racionalizó los criterios para el acceso y el cálculo de las pensiones por incapacidad y muerte y supervivencia. Ahora, tras el consenso alcanzado en enero de 2011 con todos los agentes sociales, se va a proceder mediante la tramitación en el Parlamento a la modificación legal del sistema de pensiones.

Centrándonos exclusivamente en el sistema contributivo de Seguridad Social (el de trabajadores y cotizantes), vamos a analizar las principales aspectos de la reforma actual. Es importante dejar claro que esta reforma no afectará a los actuales pensionistas, ni a los que causen su pensión antes del 1 de enero de 2013, fecha en la que se iniciará la vigencia práctica de la misma.

Todo gravita sobre una idea básica: teniendo en cuenta que las pensiones contributivas se deben pagar con el dinero que aportan los trabajadores en cada momento (solidaridad intergeneracional del sistema de reparto), a través exclusivamente de las cotizaciones sociales, hemos de concluir que el mis-

mo se basa en la necesaria relación entre perceptores de prestaciones y cotizantes, que cuanto mayor sea a favor de los segundos supondrá una mayor solvencia y estabilidad financiera del mismo. Por tanto la garantía del sistema depende:

— De la relación trabajadores/pensionistas.

Actualmente este parámetro ha caído a 2 (dos trabajadores pagan la pensión de un pensionista). Hemos tenido tasas de 2,6 en 2008. Cuanto mayor sea el número de personas trabajando, mayor garantía tendrá el sistema. También se consigue la misma garantía con la disminución de los pensionistas. Mientras que es más difícil aumentar el número de trabajadores, puede ser más fácil disminuir el número de pensionistas, por ejemplo retrasando la edad de jubilación o aumentando el número de años para tener derecho a la misma.

— Del importe de las cotizaciones y de las pensiones.

Un mismo número de trabajadores puede soportar más pensionistas si se les aumenta la cotización o también si se disminuye la pensión. Esto segundo se puede lograr de manera directa al aumentar el periodo de años a considerar en la base reguladora de la pensión o el número de años para tener derecho a la pensión íntegra.

En las épocas de crisis, el drama del desempleo, que ha sido y es una característica singular de la economía española frente a sus homólogas europeas¹, juega claramente en contra de la estabilidad del sistema. El nivel de empleo y los salarios, que determinan el número de cotizantes y los ingresos del sistema de pensiones son, junto al crecimiento de la productividad (tasa de variación), una de las variables que ejerce mayor presión sobre el mismo. Por ello, una adecuada reforma del mercado de trabajo que favorezca la creación de empleo estable y aumente la competitividad y productividad de nuestra economía, acompañada de políticas activas de empleo y bonificaciones o incentivos a la contratación, no generalizados sino selectivamente orientados a aumentar la participación de la mano de obra femenina, de los jóvenes y de la población activa de edad avanzada para que no se retire antes de tiempo del mercado laboral o incluso aspire a continuar en él después de alcanzada la edad de jubilación, es imprescindible y coadyuvante al éxito de la reforma de las pensiones. De hecho, después de las grandes reformas anteriores de 1985 y 1997 se sucedieron

1. Tasas de desempleo en España del 20 por ciento que duplican las de la Unión Europea del 9,9 por ciento y la de EE.UU. del 9,7 por ciento, y cinco veces superior a la de Japón, de 4,9 por ciento.





amplios períodos de crecimiento económico y del empleo y, aunque se amplió, como hemos visto, el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación de 2 a 15 años, siguió subiendo de forma moderada la cuantía de la pensión media, no sólo por la subida de las pensiones mínimas sino por la subida de las cotizaciones derivadas del incremento de los salarios y de la riqueza nacional por un mayor dinamismo de la economía. De hecho, a pesar del incremento considerable del número de pensiones y de la pensión media en el período 2004-2008, el porcentaje del PIB que representa el gasto en pensiones contributivas no varió, situándose en el 9 por ciento, porque en paralelo hubo un alto crecimiento económico y del empleo.

Pero el número de afiliados y cotizantes va a depender no sólo de la tasa de actividad económica y del número de personas ocupadas, sino tanto o más de las tasas de crecimiento real de la población².

2. En 2010 la esperanza de vida a los 65 años se sitúa en 20 años y para 2040 estará en 22 años y medio. Se prevé una elevación, según Eurostat, de la tasa de dependencia —definida como la población mayor de 65 años sobre la población en edad de trabajar— de casi 35 puntos, hasta el 59,1 por ciento en 2060; casi 8 puntos por encima de la media de la UE-15 en dicho año. Este aumento de la tasa de dependencia se produciría como consecuencia de una baja tasa de natalidad —1,39 hijos por mujer— y del progresivo aumento de la esperanza media de vida en unos 7,5 años para los hombres y en 5,7 años para las mujeres. Por otro lado, el INE afirma que, según sus proyecciones, en España la población mayor de 64 años se duplicará en 40 años y pasará a representar más del 30 por ciento del total. Así, en 2049,

Aquí nos encontramos en España, al igual que con las altas tasas de desempleo, con un problema específico, el envejecimiento progresivo e imparable de nuestra población que no garantiza la renovación de la población, pues la tasa de reemplazo generacional tenderá a caer y a situarse por debajo de uno en los próximos años, independientemente de la fuente estadística empleada y, por tanto, mayor será el tiempo durante el que los cotizantes activos del sistema, que cada vez se incorporarán a él en menor número³, tendrán que mantener el compromiso de pago asumido con las vigentes generaciones de pensionistas, que cada vez en mayor número serán mujeres por la incorporación de éstas al mercado laboral, y que tienen una esperanza de vida más elevada. Por otro lado, si bien la inmigración ha sido vista por algunos como posible solución al envejecimiento demográfico, debe decirse que cada vez son más los estudios que rechazan esta posibilidad argumentando que sólo será un colchón a corto plazo. Precisamente la crisis económica actúa en estos momentos como claro regulador del fenómeno de la inmigración reduciendo de modo considerable el número de inmigrantes legales residentes, y este colectivo ha sido el primeramente afectado por la destrucción de empleo. Lógicamente, a mayor esperanza de vida a

por cada 10 personas en edad de trabajar, habrá en España casi nueve personas potencialmente inactivas, es decir, las que son menores de 16 años o mayores de 64.

3. Mientras la población mayor de 65 años se duplicará en 2050, la población entre 0 y 15 años sólo crecerá un dos por ciento.

partir de los 65 años, mayor será el coste para el sistema, que sólo podrá equilibrarse con un número muy superior de cotizantes que lo sufraguen o con un equilibrio entre cotizaciones y pensiones, o, seguramente como mejor fórmula de garantía, con la suma de los dos factores.

Unas pensiones elevadas⁴ que se pagan durante más tiempo, en combinación con una proporción de pensionistas/afiliados decreciente por efecto del desempleo y el envejecimiento de la población, son los ingredientes necesarios para garantizar la quiebra de un sistema de reparto. Ello sólo se puede combatir con las reformas necesarias en el mercado de trabajo y de las pensiones que favorezcan el crecimiento económico, la productividad y el empleo.

2. Principales aspectos de la reforma del sistema de pensiones

¿En qué aspectos debe, por tanto, reformarse el sistema para conseguir ese equilibrio que garantice su sostenibilidad? Nos centraremos en los más importantes desde nuestro punto de vista:

— Clarificación y separación de las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social.

La separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social posibilita la distinción entre el sistema contributivo de pensiones, financiado mediante cotizaciones, y el sistema no contributivo, financiado mediante aportaciones del Estado vía imposición general.

Los esfuerzos que la sociedad española considere necesario realizar a favor de los segmentos de población más desfavorecidos, aunque se trate de trabajadores que han realizado aportaciones insuficientes al sistema de Seguridad Social contributivo, en relación con la protección a la familia, los complementos a mínimos de pensiones, el nivel asistencial de la protección del desempleo, asistencia sanitaria para personas sin recursos, servicios sociales y dependencia, son loables y un signo de una sociedad moderna, justa y cohesionada socialmente, pero no deben cargarse a los recursos provenientes de las cuotas sociales, cuya finalidad debe ser exclusivamente proteger las contingencias contributivas básicas de los trabajadores, la incapacidad temporal y permanente para el trabajo y la atención sanitaria derivada, el desempleo, la jubilación y las prestaciones derivadas de la contingencia del fallecimiento,

4. La tasa de reemplazo teórica que la pensión de jubilación representa respecto del último salario neto se sitúa, según fuentes de la Comisión Europea de 2006, en España en el 94 por ciento, mientras que en Alemania es del 60 por ciento y en Francia del 80 por ciento.

así como los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En la actualidad, esta separación no se ha completado totalmente, ya que las cotizaciones sociales siguen financiando los complementos a mínimos de las pensiones, que no son una prestación contributiva, deduciéndose, por este motivo, una cuantía importante de recursos del sistema, siendo urgente e inaplazable ya cumplir esta recomendación. La reforma propone que en ningún caso la cuantía con la que se completan las pensiones contributivas hasta las cuantías mínimas establecidas podrá ser superior al importe de las pensiones no contributivas, que marcan el límite de la solidaridad del sistema para quienes no cotizaron lo suficiente. Es más, en un paso adicional a lo dicho en 1995 y 2003, se considera conveniente que los incentivos al fomento del empleo a través de políticas de bonificaciones a la cotización a la Seguridad Social de las empresas, así como los incentivos a la jubilación anticipada, deberían financiarse al margen de las cuotas vía imposición general.

— Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

Parece incuestionable que uno de los logros de nuestro sistema, y en el que ha habido un amplísimo consenso político, ha sido el de la garantía por ley (art. 48.1 de la Ley General de la Seguridad Social) del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Ello quiere decir que incrementadas éstas conforme a la previsión de inflación en los Presupuestos Generales del Estado, la desviación al alza que pudiera producirse será automáticamente corregida con una paga adicional que compense la misma y que consolida la pensión de futuro para próximos incrementos. En esto nuestro sistema es uno de los más generosos del mundo. La implementación de esta medida tiene un coste muy importante para el sistema (1.200 millones de euros, el 1,3 por ciento del PIB de 2010). Así, algunos analistas indican que la revalorización de las pensiones tan sólo un 0,5 por ciento por debajo del IPC supondría un ahorro de 4,2 puntos en el PIB en el gasto en pensiones en 2060, y retrasaría por sí misma tres años la aparición del déficit de la Seguridad Social sin ningún tipo de reformas. Por ello se han planteado desde diferentes ámbitos, uno de ellos el Banco de España, la posibilidad de esta misma aplicación automática cuando el diferencial con el IPC previsto fuera negativo al final del ejercicio, es decir, la subida de las pensiones hubiera sido superior al IPC final, y aunque no procediese devolución de cantidades, al menos en estos casos que dicho incremento no suponga consolidación en la pensión en futuras revalorizaciones. Tam-



bién se han planteado otras alternativas como vincular este incremento con otros índices económicos como el crecimiento de los salarios, la evolución de las cotizaciones sociales o a la relación pensionistas/contribuyentes (Dinamarca, Suecia y Alemania).

— Constitución de un Fondo de Reserva.

Una vez advertida la imprescindible separación de fuentes de financiación, para el sistema contributivo de Seguridad Social se eligió la financiación por el sistema de reparto frente al sistema de capitalización financiera. Cada uno de estos sistemas presenta sus propias ventajas e inconvenientes, lo que ha conducido a que los países adopten formas alternativas o sistemas intermedios entre los extremos, y que tiendan a sistemas mixtos de varios pilares con los que poder llegar al mayor número posible de personas sin poner en riesgo por ello la sostenibilidad del sistema.

El sistema de reparto se caracteriza básicamente porque los actuales cotizantes son quienes pagan las pensiones de los actuales pensionistas, con el compromiso y en la confianza de que los futuros cotizantes sean quienes se harán cargo de sus pensiones, es decir, mediante la solidaridad intergeneracional.

Nuestro sistema de reparto se dotó desde hace unos años (como Suecia, Suiza, Canadá, Japón o Noruega) de un elemento estabilizador y garantista que es el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (Ley 28/2003, de 29 de septiembre), que pretende aprovechar las épocas de superávit, aquellas en las que los cotizantes aportan más de lo que detraen los beneficiarios de las prestaciones, para dotarse de unos recursos que puedan aprovecharse, conveniente invertidos mientras tanto, en épocas de déficit⁵. Nos encontramos justo en un momento crucial, en el que parecen cerradas provisionalmente las cuentas de la Seguridad Social de 2010 (2.400 millones

5. Imprime, a 15/09/2010, de 64.000 millones de euros.

de euros de superávit), en las que las aportaciones financieras derivadas de los rendimientos del fondo (2.800 millones de euros) han sido clave para su signo positivo final. Sin embargo, y a pesar de la importante dotación actual del Fondo, sin reformas estructurales que refuercen la contributividad del sistema, sólo habría margen para unos pocos años.

— Simplificación de regímenes de Seguridad Social.

El sistema debe simplificarse al máximo y tender exclusivamente a organizarse en dos grandes grupos de encuadramiento, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para trabajadores por cuenta propia, con independencia de la actividad profesional que realicen. Esta labor de aproximación, que se ha venido realizando progresivamente, y que ha afectado a los regímenes general y de autónomos, tiene ahora mismo como objetivo próximo la incorporación de los trabajadores del régimen de empleados de hogar y, especialmente, a los agrarios por cuenta ajena en el régimen general —de manera progresiva para que el incremento de las cotizaciones no haga inviables las explotaciones agrarias— y la desaparición del régimen de clases pasivas para los funcionarios de nuevo ingreso y su integración en el régimen general.

Ello debe completarse como una equiparación en la protección que el sistema dé a todos los trabajadores, con independencia del régimen de seguridad de encuadramiento⁶, de manera que todos tengan el mismo nivel de protección (en proporción a sus cotizaciones) y estén protegidos ante las mismas contingencias. Para ello tendrá que haber una mayor proporcionalidad en la cotización en algunos regímenes.

Una especial referencia a los trabajadores autónomos nos lleva a concluir que el avance en la acción protectora de este colectivo (incapacidad temporal, accidentes de trabajo, desempleo, etc.) pasa por un incremento en las cotizaciones de los mismos, aproximándolas más proporcionalmente a los ingresos obtenidos por su actividad, y que deberán subir al menos lo mismo que las bases medias del régimen general, y nunca más de 1 punto por encima de éstas.

— Reforzamiento de la contributividad del sistema.

Decíamos que el otro eje de actuación se debía centrar en una adecuación entre pensión y cotización, de modo que el resultado final sea una pensión más acorde al esfuerzo contributivo de cada trabaja-

6. Principio de unidad, art. 2 de la Ley General de la Seguridad Social.



dor, lo cual, como principio, parece justo. Para conseguirlo son tres las líneas de actuación propuestas:

- Alargar el número de años a tener en cuenta para la base reguladora con la que se calcula la pensión.

Quizás aquí nos encontremos ante uno de los puntos más trascendentes para los economistas y analistas en cuanto al resultado esperado de reforzamiento contributivo de las pensiones e impacto en las cuentas de la Seguridad Social. Las alternativas que se barajan son varias. Recordemos que desde el año 2002 son los últimos quince años los que se tienen en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión, los cuales, salvo los dos últimos, se tienen en cuenta las bases de cotización actualizadas con el IPC de cada ejercicio. Antes del año 2002 el número de años era de ocho y anteriormente dos. Pues bien la reforma propuesta plantea elevar de los 15 a los 25 años el periodo a tener en cuenta, eleándose progresivamente un año entre 2013 y 2022.

En esta línea de reforma es donde además mayor número de países desarrollados están actuando recientemente⁷. Además, según los expertos, pasar a 25 años supondrá aproximadamente una rebaja de un punto del PIB en el gasto en pensiones en 2050, y tener en cuenta toda la vida laboral para el cálculo de la base reguladora de las pensiones rebajaría la pensión media en un 20 por ciento aproximadamente y supondría un ahorro de 2,5 puntos del PIB

7. Finlandia, Polonia, Portugal y Suecia la han aumentado a toda la vida laboral; Francia, de 10 a 25 y Austria, de 15 a 40 años.

en el año 2050. Este hecho vendría explicado por el carácter curvo en la línea normal salarial de un trabajador, que empieza con salarios más bajos y suele culminar su vida laboral con salarios más elevados.

Tener en cuenta toda la vida laboral o, como se ha optado, considerar 25 años como periodo para el cálculo de la base reguladora de las pensiones evita la planificación y picaresca en las carreras de seguro y haría baldíos los incrementos injustificados en la cotización en los últimos años, que la legislación ha intentado evitar con medidas que ignoran éstos para trabajadores por cuenta ajena en los dos últimos años, o los impiden a partir de 52 años para los trabajadores por cuenta propia. A veces puede ocurrir lo contrario y por ello la reforma contempla que los trabajadores que acceden a la jubilación desde situaciones prolongadas de desempleo durante este periodo transitorio podrán elegir periodos más amplios de los previstos para evitar perjuicios por la reducción de sus cotizaciones en los últimos años de vida laboral.

Como medida de ahorro adicional, la reforma contempla, respecto de la integración de las lagunas en la cotización en el periodo a tomar en consideración para el cálculo de la pensión, que hasta ahora se venían completando con las bases mínimas del régimen correspondiente, que en lo sucesivo sólo se completarán íntegramente las de los 24 meses primeros a completar; el resto, al 50 por ciento.



- Incrementar el número de años necesarios hasta tener garantizado el cien por ciento de la pensión.

En la actualidad se necesitan 35 años para alcanzar el cien por ciento de la cuantía de la base reguladora de la pensión de jubilación. Las últimas reformas han atacado por esta línea de manera suave al exigir que tales años de cotización sean reales sin tener en cuenta la bonificación por pagas extraordinarias anuales. Sin embargo, lo que ahora se plantea es ampliar gradualmente (2013-2027) hasta los 37 años para quienes se retiren a los 67 años o los 38,5 años para quienes lo hagan a los 65 años. En la actualidad con los primeros quince años cotizados, que dan derecho inicial a la pensión, se alcanza tan sólo el 50 por ciento de la misma, elevándose este porcentaje en tres puntos por cada año hasta los 25 años y en dos adicionales desde los 26 hasta los 35 años. El porcentaje adicional a partir de los 15 años será lineal y homogéneo para cada mes de un 0,19 llegado 2027. Los analistas cifran el ahorro de esta medida en un 0,3 por ciento del PIB para 2050.

En la actualidad se constata que un porcentaje por encima del 65 por ciento de quienes se jubilan lo hacen con más de 35 años cotizados, pero la pregunta que hay que formularse es cuántos años podrán ha-

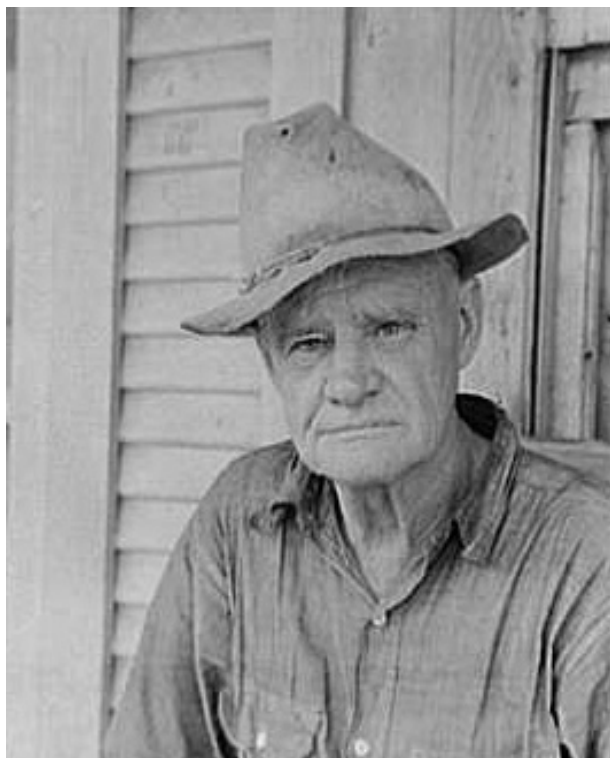
ber cotizado a los 65 años las actuales generaciones de jóvenes cotizantes, máxime teniendo en cuenta el cambio cultural que se ha producido en nuestra sociedad en los últimos años, y la mayor inversión que estos jóvenes hacen en su formación, al margen de la precariedad en términos de temporalidad y rotación y altas tasas de desempleo que caracteriza el empleo juvenil⁸. En esta línea la reforma contempla computar como cotizados los periodos previos a su inserción laboral dedicados a la formación por los jóvenes (cualquier tipo de becas de formación o investigación habrán de cotizar como contratos de formación), y se elimina para estos supuestos la necesidad legal de actividad laboral previa para suscribir un convenio especial con la Seguridad Social. Tampoco sería mala noticia hacer un esfuerzo añadido con nuevas fórmulas que permitan no verse perjudicados en sus carreras de seguro a quienes se ocupan del cuidado de hijos o personas mayores, mayoritariamente mujeres aún hoy en día. En la actualidad, los dos primeros años de excedencia se considerarán cotizados para el caso de cuidados de hijos y que con la reforma se amplían a tres. Como novedad, la reforma contempla reducir la edad de jubilación en 9 meses por hijo nacido o adoptado con un límite de dos años, y siempre que con ello puedan alcanzar los 38 años y seis meses para las madres que interrumpan su cotización por este motivo.

- Elevar el número de años para tener derecho a la pensión.

En la actualidad se exigen 15 años reales de cotización a los diferentes regímenes de la Seguridad Social. Según los expertos, cada cinco años que se elevara este número supondría un ahorro de un punto del PIB en el gasto en pensiones para 2050. La reforma no actúa en este sentido manteniendo el período actualmente exigido.

— Medidas en relación con la edad de jubilación.

Los informes de la OCDE y del Banco de España sostienen que de nada serviría actuar sobre el mercado de trabajo si el sistema de pensiones no se reforma, reduciendo la generosidad del mismo y las posibilidades de elegir la edad de jubilación, y que éste sea más propicio para el mantenimiento del empleo. Ello pasaría necesariamente por un incremento de la edad legal de jubilación y la eliminación de las fórmulas de jubilación anticipada que no llevan penalización por coeficientes reductores (jubilación parcial y jubilación especial a los 64 años) y, por 8. El nivel de desempleo juvenil hasta los 24 años en España triplica la media mundial, al elevarse al 43 por ciento, casi el doble de hace cinco años, la mayor tasa de la Unión Europea, cuya media es del 21,4 por ciento en el conjunto de los 27.



otro lado, incentivar aun más la permanencia en el trabajo a partir de los 65 años, vía bonificación de cotizaciones e incentivos fiscales y, sobre todo, en la cuantía de la pensión. Habría que buscar un mayor equilibrio y justicia en la desproporción actual entre los coeficientes de penalización que se aplican en la jubilación anticipada (6-8 por ciento) por año y los beneficios que se obtengan en el incremento de pensión por retrasar la edad de jubilación (2-3 años). Ello contribuiría además a aliviar las tensiones insostenibles para el sistema derivadas del envejecimiento demográfico.

Sin embargo, la fórmula final de la reforma se ha decantado por el ajuste de la edad legal de jubilación después de un siglo de vigencia y endurecer o eliminar aquellas fórmulas de jubilación anticipada que no penalizan la misma con coeficientes reductores de la pensión⁹. Se ha elevado en dos años más la edad legal de jubilación a los 67 años, de manera progresiva a partir del 2013, a razón de un mes por año hasta 2018 y dos hasta 2027. Por añadidura, la edad mínima para la jubilación anticipada voluntaria pasa a los 63 años con una carrera de cotización de al menos 33 años y con coeficientes reductores (del 7,5 por ciento por año, aplicables por trimestres a razón de 1,8). Como medida adicional de ahorro para este tipo de jubilaciones voluntarias no existirá el complemento a mínimos. Se mantendrá la jubilación a los 61 con carreras de seguro de 33 años como mínimo para supuestos especiales de crisis

9. Holanda, Alemania, Dinamarca, Irlanda, Noruega y EE.UU han previsto elevar la edad de Jubilación a los 67 años y Reino Unido a 68.

empresarial en los que el trabajador ha pasado a situación de desempleo por causas económicas de la empresa¹⁰. En estos supuestos, los coeficientes reductores también serán del 7,5 por ciento por año, pero con una garantía de que la reducción no podrá superar el 42 por ciento de la base reguladora de la pensión. No obstante, el texto de la reforma garantiza las condiciones de jubilación anticipada a los 61 años vigentes en la legislación actual, para todos los trabajadores que tengan contratos suspendidos o extinguidos por ERE, procesos concursales, convenios o acuerdos de empresa o incluso compromisos individuales de jubilación antes de la publicación de este acuerdo social. Por otro lado, introduce un matiz nuevo en nuestro ordenamiento al relacionar edad legal de jubilación y años de cotización, creando la figura de la jubilación con carrera laboral completa, permitiendo que siga siendo la edad actual de 65 años para quienes hayan realizado carreras de seguro completas que la reforma sitúa en los 38 años y medio. Entre los 65 y los 67 años se podrán jubilar quienes alcancen los 38 años y medio. Esta transición entre los 35 años hasta los 38 años y medio se hará progresivamente entre 2013 y 2027 a razón de tres meses por año. Según los expertos esta medida supondrá por sí sola un retraso de 10 años en la aparición de un déficit de la Seguridad Social, y una reducción del gasto en pensiones de casi 4 puntos del PIB para el 2060.

En cuanto a la jubilación parcial, se mantiene con el régimen actual a los 61 años pero elevando la participación del empresario en el coste de la misma, de tal manera que la cotización por el trabajador jubilado se incrementará en un cinco por ciento adicional a la jornada de trabajo de éste (mínimo del 25 por ciento) cada año que se mantenga la misma. Se elimina la jubilación especial de los 64 años.

— Incentivos a la prolongación de la vida laboral.

Estos pueden venir por una doble vía, la penalización de las jubilaciones anticipadas, retrasando la edad a la que ésta es posible, como el caso de Dinamarca y Finlandia, o aumentando los coeficientes de penalización a la misma como han hecho EE.UU, Portugal, Alemania, Italia, Francia y Austria. Pero también es posible conseguirlos a través de la bonificación en el retraso en la edad de jubilación, como han hecho Australia, Bélgica y Reino Unido. Como hemos visto en el apartado anterior, la reforma ha actuado retrasando la edad para la jubilación anticipada voluntaria a los 63 años, manteniéndola con excepciones antes de esta fecha. Por lo que respecta

10. No tendrán tal consideración aquellos ERE motivados por razones técnicas o de organización empresarial, sino sólo por causas objetivas.

a los beneficios derivados del retraso con respecto a la edad legal, también aquí se quiere reforzar la contributividad porque la reforma contempla tres tramos de incremento vinculados a la carrera de seguro y así, para carreras de menos de 25 años, será un 2 por ciento a partir de los 67; para carreras entre 25 y 37 años será de un 2,75 por ciento a partir de los 67 y, para carreras completas de 38 años y medio, será de un cuatro por ciento, a partir de los 65 o 67. Por otro lado, sería conveniente estudiar nuevas fórmulas que permitan coexistir a salario y pensión de una forma más flexible y permeable que la actual, en la línea de lo que ocurre en muchos países de nuestro entorno. La legislación actual es muy restrictiva y rígida en estos términos de compatibilidad y no incentiva la continuidad laboral.

— Medidas de reforma por el lado de los ingresos del sistema

Como en una economía doméstica, la aplicación de medidas destinadas a corregir el exceso de gasto previsto y la posible descompensación del sistema podría estudiarse complementarla por el lado de un aumento de los ingresos, que no sería incompatible con las medidas de reducción del gasto. Es más, la conjunción de ambas quizás sería la fórmula perfecta. Sin embargo, la cuestión, más allá de la separación de las fuentes de financiación a la que hemos aludido, no está clara.

- El aumento del tipo de cotización a la Seguridad Social, como señala el Banco de España, tendría efectos muy positivos sobre el déficit del sistema, ya que supone mayores ingresos sin que se produzca un incremento de los gastos, dado que el cálculo de la cuantía de la pensión no depende del tipo de cotización. No obstante, se estima que sería necesario un aumento permanente del tipo de cotización muy elevado para cubrir el déficit previsto. Un aumento en los tipos de cotización podría tener consecuencias muy negativas sobre el empleo, ya que provocaría un fuerte aumento del coste laboral si no se produjera una paralela reducción de los salarios brutos, por lo que la mayoría de los estudios aconsejan descartar esta forma de afrontar el problema.

- Eliminar los topes salariales (máximos y mínimos) sobre los que se aplican los tipos de cotización. En el caso de los topes mínimos, al ser de pequeña cuantía, el efecto recaudatorio neto sería positivo. La supresión de los topes máximos de cotización dotaría de mayor proporcionalidad y justicia al sistema, no obstante, también provocaría un incremento de los costes laborales de los trabajadores con salarios más altos, que podría tener consecuencias negativas sobre el empleo de este colectivo y sobre la producti-

vidad. Además, el destope podría también aumentar el gasto en pensiones futuro al incrementar las bases reguladoras que determinan la pensión, aunque este efecto podría verse mitigado si se mantienen las pensiones máximas. Obviamente, un destope de las cotizaciones sin un paralelo destope de las pensiones máximas reduciría la rentabilidad de las pensiones afectadas de manera muy significativa, así como su grado de contributividad, en contra de las propias recomendaciones del Pacto de Toledo. El acuerdo adoptado propone una adecuación de las bases máximas de cotización con los salarios medios cuando las circunstancias lo permitan.

— Reformulación de las pensiones de viudedad y orfandad.

El Pacto de Toledo propone al legislador la reforma de las pensiones de viudedad para intensificar la protección al colectivo de pensiones para mayores de 65 años y que carecen de otros recursos o en los que la pensión es la principal fuente de ingresos. Para estos casos se propugna una mayor protección y la pensión debiera garantizar una situación de renta equiparable a la existente antes del fallecimiento, por la vía de la elevación del porcentaje actual que es del 52 por ciento.

Por el contrario, es favorable a una revisión de este tipo de pensiones en supuestos diferentes al planteado, es decir, pensiones para menores de 65 años o donde existen otras fuentes importantes de renta, con la introducción de criterios que tengan en cuenta la compatibilidad, las rentas, el número de hijos, etc., siempre manteniendo el carácter contributivo de las mismas. Incluso es favorable a que se estudien fórmulas que vinculen la cuantía de la pensión de viudedad a las carreras de seguro del cotizante fallecido, como en el caso de la jubilación.

Para la pensión de orfandad, se propone elevar a 25 la edad límite para su percibo, frente a los 22 actuales, o a 24, en caso de orfandad de padre y madre.

Sin embargo, el texto del acuerdo social alcanzado no contiene referencia alguna a estas propuestas.

— Sistemas complementarios de protección.

En primer lugar se constata el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España, frente a lo que ocurre en Europa, especialmente en el marco de la negociación colectiva, en lo que se refiere a los planes de empleo. Ello desde el prisma de que estos sistemas tienen como misión complementar y mejorar las prestaciones públicas de Seguridad Social y no su sustitución, mejorando



la relación salario/pensión cuando llegue el momento de la jubilación.

Para conseguirlo una buena fórmula pasa por mejorar la fiscalidad de estos planes de empleo, especialmente con estímulos fiscales adicionales en el impuesto de sociedades. También sería bueno generar fórmulas que hicieran más atractivos y eficientes para trabajadores por cuenta propia los planes individuales, por ejemplo, con posibilidad de recuperación de cantidades en casos de pérdidas continuadas o ceses temporales de actividad.

3. Conclusiones

Unas pensiones cada vez más elevadas (los pensionistas que salen del sistema por fallecimiento tie-

nen pensiones más bajas que los nuevos pensionistas), que se pagan durante más tiempo, cada vez más en combinación con una proporción de pensionistas/afiliados decreciente por efecto del desempleo y el envejecimiento de la población, pondrán en unos años en grave riesgo el sistema actual de pensiones si no se adoptan las medidas necesarias. Ello sólo se puede combatir con las reformas estructurales necesarias en el mercado de trabajo y de las pensiones que favorezcan el crecimiento económico, la productividad, la competitividad y el empleo. El objetivo es que en 2040 el porcentaje del PIB que se dedique en España a pagar las pensiones contributivas se sitúe en la media de la UE, el 12 por ciento (actualmente tres puntos por debajo), y no cuatro puntos por encima, como está previsto de no adoptarse medidas de reforma como las anunciadas.