



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRABAJO Y  
ASUNTOS SOCIALES

SECRETARÍA DE ESTADO DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL

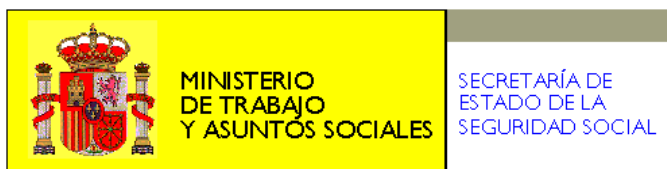
DIRECCIÓN GENERAL DE  
ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL

# LA CUANTÍA DE LAS PENSIONES A MEDIO PLAZO, SUS EFECTOS SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES Y EL ESTUDIO DE ALTERNATIVAS

**RESPONSABLE: Labour Asociados, Consultoría Social,  
Laboral e Internacional, S.L.L.**

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/1587/2006, de 17 de mayo (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.



# LA CUANTÍA DE LAS PENSIONES A MEDIO PLAZO, SUS EFECTOS SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES Y EL ESTUDIO DE ALTERNATIVAS

**Expediente FIPROS / 2006/ 61**

Investigación financiada al amparo de lo previsto en la Orden TAS/1587/2006 de 17 de marzo (Subvenciones para el Fomento de la Investigación Social FIPROS)

**Diciembre 2007**

### 3. Las reformas de las pensiones en Europa.

---

#### 3.1 Introducción

Bien en forma de tenue, aunque constante, goteo, bien mediante reformas más radicales, las pensiones en Europa están en un proceso de continua transformación. A pesar de la enorme heterogeneidad de sistemas de pensiones existentes, los problemas a los que se enfrentan los sistemas nacionales son, con mayor o menor intensidad, los mismos: 1) el reto común del envejecimiento demográfico que afecta a todos los países, aunque sea en momentos distintos y con desigual intensidad, 2) los cambios en el mercado de trabajo, 3) el proceso de globalización económica que sitúa el problema de los costes de la Seguridad Social en un primer plano y, 4) en ciertos países, la ofensiva por reducir el papel redistribuidor del Estado en favor del mercado. Las soluciones a estos problemas no son ni probablemente vayan a ser comunes, dado el desigual desarrollo de los sistemas de protección social, pero lo que ocurre en cualquiera de ellos tiene una amplia proyección sobre el resto, a lo que habría que añadir el creciente papel de la Unión europea en la conformación de una serie de orientaciones comunes.

El escaso alcance que tuvo en el pasado la idea de la armonización primero y convergencia<sup>30</sup> después, siquiera en sus recomendaciones de mínimos, por la estricta aplicación del principio de subsidiaridad en las políticas sociales, contrasta con la mayor fortuna que está teniendo el llamado método abierto de coordinación en materia de pensiones (en adelante MAC) adoptado en la cumbre de Laeken en 2001. En teoría, dicho método permite conciliar ciertos objetivos sociales -como son, entre otros, la modernización o adaptación de los sistemas a los cambios sociales- con orientaciones de política económica, entre las que sobresale la reducción del impacto del gasto en pensiones sobre las

---

<sup>30</sup> En 1992, el Consejo de la UE promulgó dos Recomendaciones, no vinculantes, una de ellas abordaba la protección social en general y, la otra, la elaboración de criterios comunes relativos a los recursos y a las prestaciones, pero se dejaba claro que sólo se estaba hablando de procesos de convergencia y no de armonización.; pero de una convergencia no referida a medidas comunes sino a objetivos compartidos.

finanzas públicas. Si bien la política de pensiones sigue siendo competencia exclusiva de los Estados, el MAC va más allá de unas meras orientaciones y de catálogo de buenas prácticas para constituirse, en cierta medida, en un patrón para las reformas, por el apremio de sus propuestas y los compromisos que han adquirido los estados: hay que hacer reformas cuanto antes en los sistemas de pensiones sea cual sea la coyuntura, éstas han de ser profundas y, además, orientadas a unos objetivos concretos.

El proceso puesto en marcha y las orientaciones que emanan de éste suponen, hasta la fecha, una cierta subordinación de los objetivos sociales a los económicos, los cuales inciden en un proceso de reducción y control del gasto por medio de la reducción de las tasas de reemplazo de las pensiones públicas, el retraso en la edad de jubilación y el fomento de dispositivos basados en la capitalización. La disciplina económica se situaría, pues, por encima de los objetivos sociales. Más allá de lo razonable que pudieran ser las medidas propuestas para atajar la incidencia del envejecimiento demográfico sobre la protección social, lo cierto es que se han añadido nuevos argumentos para justificar políticas restrictivas desde el momento en que se excluye el aumento de los ingresos, sean impuestos, cotizaciones u otras fuentes suplementarias, para asegurar la viabilidad de los sistemas. Los ajustes habrá que hacerlos fundamentalmente por la vía de los gastos.

El reforzamiento de la *contributividad* mediante la recomendación de considerar todas las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral o una mayor proporcionalidad entre lo cotizado y la pensión, supone una evidente reducción de la tasa media de reemplazo<sup>31</sup>. En unos países, por la consideración de periodos más amplios para el cálculo de las pensiones o por el aumento del número de años cotizados para alcanzar los derechos máximos, en otros por la

---

<sup>31</sup> En el informe de la OCDE *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries 2007 Edition*, y con una metodología que puede ser discutible, esa institución analiza el impacto de las reformas de las pensiones en 16 países (entre otros, Alemania, Austria, Italia, Finlandia, Suecia, Francia, Portugal, Polonia, Hungría; Reino Unido y Eslovaquia) y cifra la reducción de las promesas de pensión promedio en un 22%; para las mujeres esa reducción sería del 25%.

reconducción hacia sistemas de cotización definida. Esta última opción es la adoptada, por ejemplo, en Suecia cuyo modelo, que se verá más adelante, está llamado a ejercer una influencia nada desdeñable. El objetivo de promover la equidad individual mediante una mayor proporcionalidad entre lo cotizado y las pensiones no es un objetivo socialmente rechazable, siempre que no entre en conflicto con la equidad vertical, o solidaridad, inherente a los seguros sociales y que requiere un cierto grado de redistribución para aminorar las diferencias de renta entre los jubilados. La tendencia hacia el reforzamiento de la contributividad, a menudo, pero no siempre, se acompaña de medidas compensatorias, como, por ejemplo, la bonificación de periodos más amplios por el cuidado de hijos y personas dependientes, que benefician especialmente a las mujeres, precisamente a las que más negativamente afecta esa tendencia, o el reforzamiento de la garantía de rentas mínimas para los pensionistas. Pero a medida que se reduce el peso de las pensiones públicas, se fomentan los sistemas complementarios por capitalización.

A su vez, el reforzamiento de la contributividad ha venido acompañado, a veces, de otras decisiones cuya lógica se ubica primordialmente en la reducción del gasto. Así la actualización o indexación de las cotizaciones, a efectos del cálculo inicial de las pensiones, y la revalorización anual de éstas sobre los precios en lugar de los salarios, abunda aun más en la reducción de las tasas de reemplazo<sup>32</sup> y aleja a los pensionistas de la participación en los beneficios del aumento de la riqueza<sup>33</sup>.

Salvo contadas excepciones, la recomendación de prolongar la vida laboral se ha encaminado más a reducir los incentivos a la jubilación anticipada que al

---

<sup>32</sup> En el citado estudio de la OCDE, y de acuerdo a las hipótesis económicas de las que parte el citado estudio (2% de incremento de los salarios reales y un incremento de los precios del 2,5%), la revalorización de los años anteriores sobre la base de los precios para una carrera completa (de 20 a 65 años de edad), se traduciría en una jubilación inferior en un 40% a aquella otra en la que las remuneraciones de los años anteriores se ajustasen a las ganancias medias del conjunto de la economía.

<sup>33</sup> Bien es cierto que la revalorización de las pensiones ya causadas de acuerdo con la evolución de los precios permite mantener estables los ingresos y no sujetos a los riesgos de la coyuntura, como lo están los ingresos de los activos.

refuerzo de las políticas activas dirigidas a aumentar el empleo de los trabajadores de edad, al aumento de la protección contra el despido de estos colectivos o contra la discriminación por razones de edad en la contratación. Cuando por la lógica del mercado los trabajadores de edad son expulsados a edades todavía productivas, las restricciones en la jubilación anticipada acarrear a menudo una reducción en las expectativas de pensión, toda vez que, además, se han producido reformas en el ámbito de la protección por el desempleo y otros mecanismos prejubilatorios que han debilitado las redes de seguridad. La recomendación de una jubilación flexible en la cual el asegurado tenga un margen de elección individual del momento del retiro y, por tanto, de cierto arbitrio también sobre la cuantía de su pensión futura, sólo puede ser factible si existen posibilidades de empleo para los trabajadores de edad. No es casualidad que las mayores tasas de actividad de los trabajadores mayores se produzcan allí donde más bajas son las tasas de desempleo de larga duración.

La tendencia al crecimiento de la tasa de empleo que se observa en el cuadro 3.1, tiene, probablemente, varias causas, entre las cuales habría que destacar, sobre todo, el crecimiento económico e incluso las restricciones a la jubilación anticipada. Pero la prolongación de la vida laboral requiere respuestas que van mucho más allá de los sistemas de pensiones.

Cuadro 3.1 Tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años

	2000	2006
Suecia	64,9	69,6
Dinamarca	55,7	60,7
Estonia	46,3	58,5
Reino Unido	50,7	57,4
Finlandia	41,6	54,5
Chipre	49,4	53,6
Letonia	36,0	53,3
Irlanda	45,3	53,1
Portugal	50,7	50,1
Lituania	40,4	49,6
Alemania	37,6	48,4
Holanda	38,2	47,7
UE-15	37,8	45,3
República Checa	36,3	45,2
España	37,0	44,1
UE-25	36,6	43,6
Grecia	39,0	42,3
Francia	29,9	37,6
Austria	28,8	35,5
Hungría	22,2	33,6
Luxemburgo	26,7	33,2
Eslovaquia	21,3	33,1
Eslovenia	22,7	32,6
Italia	27,7	32,5
Bélgica	26,3	32,0
Malta	28,5	30,0
Polonia	28,4	28,1

Fuente: Eurostat

En Europa los sistemas complementarios por capitalización han tenido una larga tradición, fundamentalmente a nivel profesional o de empresa. Lo que es más novedoso son las cuentas individuales, máxime cuando éstas se organizan desde el propio sistema de pensiones u otras agencias públicas. La idea cada vez más extendida de que hay que aumentar las opciones individuales ante la protección social, supone en realidad un desplazamiento de la responsabilidad colectiva hacia la responsabilidad individual. No deja de ser paradójico que en algunos países ante el relativo fracaso en cuanto al número de suscriptores de cuentas individuales de carácter voluntario, haya una cierta ofensiva por hacerlos obligatorios.

De cualquier modo, la puesta en marcha de estos dispositivos fomentados con importantes ayudas públicas, en demasiadas ocasiones no es tanto una opción económica como política. El gasto fiscal que suponen algunas de estas iniciativas puede ser mayor que el esfuerzo público que podría haberse realizado para el mantenimiento de los sistemas públicos de reparto. Paralelamente, se intenta reconducir los regímenes de capitalización de empresa y/o profesionales de prestaciones definidas<sup>34</sup> a regímenes de cotizaciones definidas, cuando no a cuentas de ahorro individual.

Por motivos que tienen que ver con la historia social de cada país, la protección social europea se ha concebido, organizado y financiado de forma diferente en cada país. Las diferencias de gasto en protección social en Europa son enormes, del 32 al 12,4% del PIB y, lógicamente, también en las pensiones públicas cuyo gasto oscilaba en 2005 entre el 14,8% en Italia y el 4,9% en Irlanda<sup>35</sup>.

El gasto en pensiones (Cuadro 3.2) sólo nos informa sobre el esfuerzo público en prestaciones económicas, pero no de otros dispositivos sociales puestos a disposición de los pensionistas (servicios sociales y otras ayudas), de ahí que la valoración de algunas reformas, y, por lo tanto, de las consecuencias que se derivan de ellas, haya de ser incompleta, pues sus efectos diferirán según las redes de protección de cada país.

---

<sup>34</sup> Muy comunes en el Reino Unido y Holanda, por ejemplo.

<sup>35</sup> El gasto de pensiones en Irlanda no incluye los datos concernientes a los regímenes de pensiones profesionales de los asalariados del sector privado con constitución de reservas.



### Cuadro 3.2 Gasto en pensiones en la Unión Europea en 2005. % PIB

Italia	14,8
Austria	14,2
Francia	13,3
Alemania	13,1
Polonia	12,7
Holanda	12,6
Suecia	12,5
UE-15	12,3
Portugal	12,3
UE-27	12,2
Grecia	11,9
Bélgica	11,2
Finlandia	11,2
Reino Unido	11,0
Dinamarca	10,9
Eslovenia	10,5
Hungría	9,8
Luxemburgo	9,7
Malta	9,3
España	8,9
República Checa	8,4
Bulgaria	8,0
Eslovaquia	7,6
Chipre	6,8
Lituania	6,6
Letonia	6,3
Rumania	6,2
Estonia	5,9
Irlanda	4,9

Fuente: Eurostat

### 3.2. Algunas reformas europeas

En 1998 Suecia transformó de forma radical su sistema público de pensiones. No se trata de una reforma parcial sobre cualquiera de las variables importantes del sistema (edad, revalorización, etc.) sino un cambio del sistema mismo. De forma muy resumida el anterior sistema sueco, constituido por una pensión universal a tanto alzado a la que se sumaba una pensión complementaria obligatoria por reparto (calculada sobre los quince mejores años), es sustituido por otro ordenado en torno a dos regímenes obligatorios,

uno por capitalización y otro de reparto, operando este último, y ésta es su principal novedad, como un régimen de *cuentas nocionales* o de capitalización teórica, y que es objeto de gran atención internacional<sup>36</sup>. En todo caso, existe una garantía de pensión mínima diferencial, ya no de carácter universal sino bajo condición de recursos, actualizable según la evolución de los precios, lo que también es una novedad en el modelo social sueco pues con el tiempo esa pensión mínima se irá alejando cada vez más de la renta media, a la que sí estaba ligada con anterioridad.

En el nuevo régimen de capitalización, las cuentas individuales se constituyen con el 2,5% de los salarios que se invierten en activos financieros, cuyos fondos pueden ser de gestión privada o pública, a decisión del interesado, si bien buena parte de la administración se centraliza en una agencia pública con la consiguiente reducción de costes en la gestión. Se advierte, de inmediato, que en Suecia siguen existiendo cuatro regímenes complementarios profesionales (cubren prácticamente al 90% de los asalariados) que complementan las pensiones públicas, con una tasa de reemplazo media del 10%. La reforma ha supuesto también una adaptación de los mismos y así tres de ellos han transitado de un funcionamiento con criterios de prestación definida a otros de cotización definida.

El régimen de reparto, financiado con cotizaciones que alcanzan el 16% de las retribuciones profesionales<sup>37</sup>, tiene como características principales las siguientes. La primera, la consideración del esfuerzo de cotización realizado a lo largo de toda la vida laboral. Ese esfuerzo contributivo se acredita anualmente en una cuenta individual.

---

<sup>36</sup> Este modelo de cuentas nocionales individuales se aplica también en sistemas de reparto de Letonia, Polonia y Mongolia.

<sup>37</sup> Esa cotización, exclusiva para la jubilación pues las pensiones de viudedad e invalidez tienen otra financiación y tratamiento distinto, se aplica sobre los ingresos del trabajador incluidos otros ingresos derivados de su actividad profesional como pueden ser las prestaciones por desempleo, enfermedad o las prestaciones familiares. Se consideran como créditos de pensión, a financiar mediante los presupuestos del Estado, aquellos periodos de tiempo dedicados al cuidado de hijos, servicio militar, etc., aunque no se hubiese cotizado.

Lógicamente, cuanto más larga es la carrera profesional más alto será el capital virtual acumulado toda vez que no se establece una edad límite para la adquisición de derechos plenos, pero sí una edad mínima para acceder a las pensiones de jubilación a partir de los 61 años de edad. La segunda característica es que la revalorización anual de ese capital virtual es de acuerdo a la evolución del salario medio<sup>38</sup>. Los objetivos redistributivos del sistema permanecen, pues los periodos de inactividad (por enfermedad, desempleo) o no contributivos (servicio militar, cuidado de hijos, estudios,...) son financiados fundamentalmente por el Estado.

La tercera, y la más novedosa, es el cálculo de la pensión para lo que se considera la esperanza de vida de la cohorte del jubilado. Al capital virtual acumulado se aplica un coeficiente que depende de la esperanza de vida a la edad de jubilación y de un índice de rendimiento que se establece en el 1,6%<sup>39</sup>, que es el incremento real esperado de los salarios medios a largo plazo. Dicho de otra manera, los jubilados reciben con antelación una parte del crecimiento o de la productividad futura. No obstante, para la revalorización anual de las pensiones se descuenta ese efecto. La revalorización sería igual a la inflación más la tasa de crecimiento real del salario medio descontado ese 1,6%, lo cual supone que cuando la tasa real de crecimiento de los salarios sea inferior a al 1,6% el valor de la pensión disminuye. Esa corrección automática de la cuantía inicial de las pensiones en función de la evolución de la esperanza de vida ha sido adoptada, además de Italia y Polonia, en otras reformas recientes, como la de Finlandia en 2005 (si bien con efectos a partir de 2009) o la de Portugal en 2007, tras el Acuerdo de reforma de octubre de 2006, o en Noruega.

Existe, además, otro mecanismo automático de equilibrio financiero cuando se prevea que el pasivo sea superior a los recursos; en ese supuesto se produce

---

<sup>38</sup> La revalorización cada año del capital virtual se hace según un índice equivalente a la renta real media del trabajo de los tres últimos años al que suma la tasa de inflación de los últimos 12 meses.

<sup>39</sup> Una de las críticas a la reforma sueca es que ese rendimiento implícito del 1,6%, equivalente a las ganancias de productividad a largo plazo, es muy bajo comparado con los rendimientos, también a largo plazo, de los mercados financieros.

un ajuste<sup>40</sup> tanto en tasa anual de la revalorización del capital virtual, como en la revalorización de las pensiones ya causadas.

Estos mecanismos automáticos de equilibrio trasladan, por tanto, toda la carga del ajuste sobre las prestaciones ya que no se prevé un aumento de los recursos. Ésta es, sin duda, la mayor objeción que se ha realizado a la reforma sueca<sup>41</sup>, pues cuestiona la médula misma de los seguros sociales. No obstante lo anterior, hay que reconocer que esta reforma aporta mucha mayor transparencia<sup>42</sup> sobre los efectos redistributivos, bien cierto que aminorados, del sistema de reparto.

Otros mecanismos similares de ajuste se han implantado recientemente para amortiguar el impacto financiero. Así en Alemania, a partir de 2004 se establece un *factor de estabilización* que se aplica a la revalorización de las pensiones ya causadas; dicho factor tiene en cuenta la evolución de la tasa dependencia sociodemográfica. En Francia, a partir de 2009 la duración del aseguramiento para adquirir una pensión plena se aumentará con el fin de mantener constante la relación existente en 2003 entre la duración del seguro y la duración de la jubilación.

Estos y otros mecanismos persiguen instaurar una rigurosa neutralidad actuarial en el funcionamiento de los sistemas de reparto, pero también, suponen una incitación a la prolongación de la actividad laboral, sólo que la situación del mercado de trabajo respecto a los trabajadores de edad no facilita que éstos puedan decidir sobre la duración de su actividad y el nivel de su pensión, más bien le vendrá impuesta.

---

<sup>40</sup> El mecanismo de ajuste consiste en multiplicar la tasa de crecimiento del salario medio, aplicable a la revalorización del capital virtual y a la revalorización de las pensiones causadas, por la relación entre el activo y el pasivo que ha de ser inferior a 1.

<sup>41</sup> Ver "*Le nouveau système de retraite suédois: plus o moins de sécurité?*" de Karl Gustaf Scherman, antiguo director de la Oficina nacional de la seguridad social de Suecia, en *Documentation de sécurité sociale- Série européenne* nº 29- Asociación Internacional de la seguridad social (AISS). 2005

<sup>42</sup> Al hilo de lo anterior, parece oportuno recordar la información que recibe el asegurado sobre sus derechos de pensión. Anualmente el asegurado recibe el conocido como *sobre naranja*, que consiste en una información sobre los derechos acumulados en materia de pensiones que, además, se acompaña con estimaciones sobre la pensión futura en base a diferentes hipótesis.

La reforma sueca ha tenido influencia incluso antes de su aprobación. En 1995, la llamada *reforma Dini* sustituye en Italia el sistema de cálculo basado, para el sector privado, en el promedio de las retribuciones de los 5 o 10 últimos años, dependiendo del número de años cotizados, por un sistema de cotizaciones definidas que considera todas las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral, bajo la técnica de *cuentas nocionales* que en ese periodo se estaba debatiendo en Suecia. La reforma italiana venía demandada por una situación de déficit crónico del sistema en torno al 1% del PIB, un sistema considerado generoso (ya entonces Italia dedicaba al gasto en pensiones el 13-14% del PIB) caracterizado por una tasa neta de sustitución alta, especialmente en el sector público, una edad legal de jubilación baja, 60 para los hombres y 55 para las mujeres, a lo se añadía una *pensión de ancianidad* a la que se accedía, sea cual fuere la edad, con 35 años cotizados en el sector privado o periodos menores (20 los hombres y 15 las mujeres) en el sector público. A todo ello había que añadir una fuerte desigualdad en la adquisición de derechos según el sector profesional.

Previa a la reforma de 1995, la reforma Amato de 1992 endurece los requisitos manteniendo el mismo sistema: incremento del periodo mínimo de cotización de 15 a 20 años, elevación progresiva de la edad de jubilación a 65 para los hombre y 60 para las mujeres, incremento de 5 a 10 años del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión inicial, revalorización de las pensiones según la evolución de los precios, y no sobre la evolución de los salarios como con anterioridad, y equiparación de los requisitos de la pensión de ancianidad de los empleados públicos con las del sector privado. Paralelamente a estas modificaciones, se introduce otra con la que se pretende favorecer la complementación de las pensiones previamente reducidas: las cotizaciones al original dispositivo italiano que atenúa la ausencia de una verdadera protección

por desempleo de larga duración, el *Trattamento di fine rapporto*<sup>43</sup>, pueden ser destinadas por los nuevos asegurados, de forma voluntaria, a un fondo privado de pensiones; asimismo, por medio de la negociación colectiva se puede acordar el destino de una parte de esas cotizaciones al mismo fin.

La reforma de 1995 se aplica a todos los trabajadores, sea cual fuere el régimen, que han entrado en el mercado de trabajo a partir del 1-1-1996. Cuantos en esa fecha habían cotizado al menos 18 años continúan con el sistema anterior, esto es la pensión se calcula sobre la media de los salarios de los 5 últimos años, y a los que han cotizado menos de 18 años, el salario medio sobre un periodo variable de 5 a 10 años. Asimismo, las pensiones de ancianidad se irán extinguiendo progresivamente hasta el año 2013 y endureciendo los requisitos. En cuanto a la edad de jubilación, para los que se mantienen en el viejo sistema sigue siendo la prevista en la reforma de 1992: 65 para los hombres y 60 para las mujeres, mientras que la del nuevo sistema varía entre los 57 y 65 años, manteniéndose algunas posibilidades de jubilación anticipada.

En cuanto a la fórmula de cálculo del nuevo sistema, que se financia con una tasa o tipo del 33% (del 20% para los trabajadores autónomos) no difiere mucho del de Suecia. La pensión se calcula sobre las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral, actualizadas no sobre la base de la evolución del salario medio sino del crecimiento anual del PIB en los cinco últimos años. A la cuantía resultante se le aplica un *coeficiente de conversión* que depende de la edad de retiro, de la esperanza de vida de la cohorte del pensionista, si bien establecida por periodos de 10 años y no anualmente, y de un índice de rendimiento que se establece en el 1,5%. Las pensiones se revalorizan exclusivamente según la evolución de los precios.

---

<sup>43</sup> Esta prestación, financiada con un tipo de cotización del 7,41% (viene a suponer cada año un mes de salario), se concede a los trabajadores al abandonar la empresa. Las cotizaciones, gestionadas por la propia empresa, han sido normalmente utilizadas como fuente de autofinanciación interna.

El nuevo sistema de pensiones italiano tiene otras diferencias respecto al sueco. La primera, y probablemente más importante, el significativo periodo de transición entre el viejo modelo y el nuevo pues sólo es a partir del año 2031 cuando todos los pensionistas adquirirán derecho por el nuevo sistema de cuentas nocionales<sup>44</sup>. Ello implica que el principal coste del cambio de sistema va a recaer sobre las generaciones más jóvenes. No ha sido este aspecto de menguada solidaridad intergeneracional lo que más ha preocupado, sino el hecho de que a corto plazo no se garantiza el equilibrio financiero; de ahí, los sucesivos intentos de limitar el retiro anticipado, entre otras medidas. La segunda diferencia, que no se establece ningún mecanismo automático de equilibrio en los casos de desajustes financieros, como en Suecia. La tercera, que a diferencia de ese país la reforma italiana establece un periodo mínimo de cotización de 5 años (para el viejo sistema sigue en 20 años) y también una edad legal de jubilación que queda fijada en 65 años.

Junto a Italia, otros tres países, Alemania, Francia y Austria, comparten el mayor gasto en pensiones de Europa. Estos países también han procedido recientemente a reformar su sistema de pensiones.

En el caso de Alemania, con la conocida como *reforma Riester* de 2001, se persiguen varios objetivos, el primero, la estabilización de las tarifas de cotización, el segundo, la disminución de la tasa de reemplazo de la pensión básica, el tercero, la promoción de los niveles complementarios, especialmente mediante el fomento de cuentas individuales de carácter voluntario. Paralelamente se producen otras reformas en el ámbito de la pensión de invalidez y de viudedad, se mejoran los créditos de pensión por cuidados de hijos y una mayor revalorización de los puntos en los supuestos de trabajado a tiempo parcial cuando éste se concilie con esos cuidados, se permite que las

---

<sup>44</sup> En Suecia, los nacidos antes de 1938 causarán pensión de acuerdo al anterior sistema, a los nacidos entre 1938 y 1953 se les aplicará un sistema mixto, para los nacidos a partir de 1954 se les aplicará totalmente el nuevo sistema.

mujeres generen derechos propios de vejez y no derivados de su cónyuge mediante la técnica del *splitting* y se introduce un mínimo de vejez distinto de la ayuda social.

La reforma prevé el incremento máximo que puede alcanzar el tipo de cotización, desde un 19% en el momento de esa reforma (en la actualidad está situado en el 19,9%) a un 22% en 2030, es decir 3 puntos. Por otra parte, se trata de reducir la tasa de sustitución a través de una nueva fórmula de revalorización de las pensiones. En un sistema por *puntos* como el alemán, el cálculo de la pensión es el resultado de número de puntos personales acumulados a lo largo de toda la vida laboral (los puntos se obtienen dividiendo los salarios anuales del asegurado por la media general del conjunto de ellos) multiplicado por un factor, o valor del punto, que determina el montante de la pensión en el momento de la jubilación. De ese factor depende también la mejora anual de las pensiones. A partir de la reforma, la actualización de ese factor se hará teniendo en cuenta la evolución del salario neto, en lugar del salario bruto como con anterioridad, deduciéndose, tanto las cotizaciones obligatorias, como las voluntarias al sistema complementario. Como las cotizaciones van a aumentar en ambos sistemas, se produce una ralentización en la revalorización del valor del punto, es decir se produce una reducción en la tasa de reemplazo. Más aún, a partir de 2011 la reforma prevé que sólo se tomará en consideración el 90% de la evolución del salario neto para el cálculo del factor o punto de jubilación. Se estima que en 2030 las pensiones serán un 6,5% inferiores a las que se hubiesen causado de no producirse esta reforma.

Como contrapartida a esa reducción de la tasa de reemplazo de la pensión básica, la reforma pone en marcha un sistema voluntario de cuentas individuales por capitalización, cuyas aportaciones a partir de 2008 quedan fijadas en un máximo del 4% del salario, y que cuenta con subvenciones públicas de cuantía variable para los hogares de menor renta según su composición (la subvención es doble por matrimonio y también hay subvención



por cada hijo) y con bonificaciones fiscales para el resto. Además, se garantiza el valor nominal de las primas ingresadas en el momento del rescate. En Alemania tienen gran tradición los regímenes complementarios de empresa<sup>45</sup> de los que se distinguen 4 modalidades, siendo las más importantes bien el compromiso directo de la empresa, de prestaciones definidas, cuyos fondos pueden invertirse en la propia empresa, bien el contrato con una compañía de seguros mediante una externalización de los riesgos. A partir de la reforma de 2001, y por presión sindical, se faculta que los trabajadores mediante acuerdo colectivo puedan destinar una parte de sus remuneraciones a un régimen empresa con los mismos beneficios y requisitos que en el régimen de cuentas individuales: las contribuciones están limitadas al 4% del salario, se garantiza el rescate del valor nominal del capital y las subvenciones públicas son las mismas.

Mediante otras reformas en 2003 y 2004, se da una vuelta de tuerca más mediante varias medidas de las que se destacan las siguientes. La primera, una nueva modificación en la revalorización del punto de jubilación; la referencia ya no será el salario medio del conjunto de asalariados, incluidos los funcionarios, sino solamente el de los asegurados. La segunda, la introducción de un *factor de estabilización* que tendrá en cuenta la tasa de dependencia demográfica en el cálculo de la revalorización del punto, lo que conducirá automáticamente a una menor revalorización de dicho factor. La tercera, el fin de la exoneración fiscal de las pensiones. A partir de 2005 se introduce de forma progresiva, durante un periodo de 35 años, la tributación al impuesto sobre la renta. En compensación, las cotizaciones actualmente sujetas a impuestos estarán eximidas.

---

<sup>45</sup> Aproximadamente el 38% de los trabajadores alemanes en el momento de la reforma estaban adscritos a regímenes complementarios profesionales o de empresa

Este conjunto de medidas supone una clara incitación a la complementación, por los diferentes sistemas de ahorro, de unas pensiones públicas cada vez más mermadas: en 2006 la tasa de participación de los trabajadores en los regímenes complementarios de empresa había aumentado hasta el 46% y el número de contratos de ahorro individual suponían cerca de 6,5 millones, cifra, en todo caso, inferior a la esperada por los promotores de la reforma.

Las reformas no se han parado ahí, pues también han incidido sobre uno de los principales parámetros de las pensiones, la edad de retiro. Si bien con aplicación progresiva, ya la reforma Riester estableció la edad legal en 65 años para ambos sexos a partir de 2004 y la elevación, entre 2006 a 2008, desde los 60 años a los 63 años en los supuestos de jubilación anticipada por desempleo. En principio, en 2012 se suprimirá esta excepción para los trabajadores desempleados. Pero es en 2007 cuando se aprueba otra modificación trascendente: la edad legal de jubilación se prolongará de forma progresiva a partir de 2012 y hasta 2029 (es decir, en 18 años), desde los 65 a los 67<sup>46</sup> años. La ampliación de la edad supone, en realidad, una reducción adicional de las pensiones para aquellos asegurados que no puedan seguir trabajando a esa edad.

La ampliación de la edad estándar de jubilación está presente en otras agendas. En el Reino Unido, por ejemplo, entre las propuestas del Libro Blanco para la reforma de la pensión de jubilación, presentado por el Gobierno el 25 de mayo de 2006 en la Cámara de los Comunes, se contempla el incremento progresivo de la edad de jubilación. A partir de 2024 ésta quedará fijada en 66 años, a partir de 2034 en 67 años y a partir de 2044 en 68 años de edad. Bien es cierto que esta medida se acompaña de otras medidas cuyo resultado es la mejora de la cuantía de las pensiones a cambio de una jubilación más tardía<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Esa edad de 67 años ya está establecida en Dinamarca, Noruega, Islandia e Irlanda.

<sup>47</sup> La reforma de las pensiones en 1980 en el Reino Unido, entonces sin ningún problema demográfico y/o económico a la vista, supuso la reducción drástica de las pensiones complementarias públicas (que complementan la pensión básica uniforme garantizada por el Estado) al basar el cálculo de la pensión no

Francia ha conocido dos reformas importantes, una en 1993, más conocida como la reforma Balladur y, la segunda, en 2003 o reforma Fillon, cuyo resultado es uno de los más importantes ajustes en la tasa de reemplazo de las pensiones públicas habidas en Europa junto a los de Portugal e Italia. En el momento presente, la cuestión de las pensiones ha vuelto a la actualidad por la iniciativa gubernamental de reformar los requisitos de acceso a las pensiones de ciertos regímenes especiales de las grandes empresas públicas a los que eludió la reforma de 2003. Contrariamente a cuantas reformas hemos visto hasta aquí, en Francia se han realizado sin consenso sindical o con una aceptación muy exigua. Sin embargo, tal vez no exista otro país en Europa que haya generado tanta literatura social y económica, y por todos los agentes involucrados, respecto a esta materia.

De forma muy resumida, el sistema francés de pensiones consta de una *pensión de base* que, desde 2008, garantiza a partir de los 60 años de edad un 50% del salario medio de los 25 mejores años, siempre que se acrediten 160 trimestres (40 años) de cotización. De no completarse ese número, el porcentaje se reduce un 1,25% por cada trimestre que falte para alcanzar los 160 trimestres. Antes de la reforma de 1993, se consideraban los 10 mejores años y la acreditación de 150 trimestres (37 años y medio) para adquirir derechos plenos, es decir el 50% del salario medio. La reforma Balladur amplía de forma progresiva la duración de cotización de 37,5 a 40 años, el salario de referencia pasa, también de forma progresiva, de 10 a los mejores 25 años y establece que tanto la actualización de las anualidades para el cálculo de la pensión inicial, como la revalorización de las pensiones ya causadas, se hará sobre la evolución de la inflación y no sobre la evolución general de los salarios.

---

en la actualización según salarios sino sobre precios. Además de reducir su cuantía desde el 25% del salario medio de los 20 mejores años al 20% de toda la carrera, se fomentó la desafiliación al régimen complementario público en favor del ahorro individual o de empresa, lo que debilitó la base financiera del sistema público. Desde entonces, los debates se han centrado en las consecuencias, de aquella reforma pues las pensiones que garantiza especialmente a los asegurados de menores rentas no permite escapar de la pobreza. Las propuestas del Libro Blanco, aun manteniendo el sistema plantea una serie de mejoras como las siguientes: la reducción del número mínimo de años de cotización para tener derecho a la pensión pública y la vinculación de las pensiones públicas con el salario en lugar de los precios, es decir, la vuelta a la situación anterior a la reforma de 1980 considerando toda la vida laboral.

Las pensiones de ese régimen de base, que funciona mediante la técnica de reparto, se perfeccionan con *pensiones complementarias y obligatorias*, también de reparto, pero de cotización definida mediante un sistema por puntos que se acumulan a lo largo de toda la vida laboral y que en el momento de causar la pensión, se multiplican por el valor del punto que se fija cada año de acuerdo a la evolución de los precios. Al igual que en el régimen básico, ciertos periodos de inactividad, como la enfermedad, maternidad, servicio militar o el desempleo, se consideran cotizados así como la gratificación de ciertos periodos para las madres de familia. A diferencia del régimen general de base, la edad legal de jubilación es a los 65 años, si bien es posible la jubilación anticipada, en supuestos muy tasados, a partir de los 55 años de edad con o sin coeficientes reductores, dependiendo de si ha obtenido o no derecho a la pensión de base con tasa plena.

Esas pensiones están organizadas en dos regímenes de gestión paritaria entre empresarios y trabajadores: AGIRC para los cuadros y ARRCO, para el resto de los trabajadores. También en estos regímenes se han producido reformas. Mediante acuerdos entre los interlocutores sociales de 1993 a 1996, las cotizaciones se han incrementado, si bien de forma limitada, y el rendimiento se ha reducido, lo que entraña una reducción de la tasa de reemplazo.

La tasa de reemplazo neta de la pensión de base más la complementaria para una carrera completa de seguro viene a situarse en torno al 80%, la tasa bruta no llega al 65%.

Partiendo de las mismas motivaciones que la reforma Balladur, esto es, la evolución demográfica y la reducción del impacto del gasto en pensiones sobre las finanzas públicas, y, también, de la misma oposición al incremento de las cotizaciones sociales, la reforma Fillon va más allá que aquella. Si la reforma de 1993 supone una reducción considerable de la tasa de reemplazo en la pensión de base del sector privado, la reforma de 2003 es mucho más global y sus

efectos se prolongarán durante un tiempo mayor pues prevé ajustes progresivos en función de la evolución del sistema, además de promover nuevos dispositivos de complementación privada de las pensiones.

En apretada síntesis, la reforma de 2003:

- 1) Extiende a los funcionarios públicos y a otros regímenes especiales el incremento del número de años que en 2008 alcanzarán los 40 de cotización<sup>48</sup>, equiparándolos con los trabajadores del sector privado; esa duración se va a incrementar progresivamente hasta alcanzar los 41 años en 2012, número de años que se incrementará en el futuro dependiendo de las ganancias en la esperanza de vida<sup>49</sup>.
- 2) Reafirma y extiende a los regímenes de funcionarios la actualización de las anualidades para el cálculo de la pensión inicial y la revalorización de las pensiones según la evolución de los precios.
- 3) Endurece las condiciones para el reconocimiento de la prejubilación y jubilación anticipada, medidas que se acompañan, por una parte, con la supresión desde el 1 de enero de 2008 de la conocida como *contribución Delalande*<sup>50</sup>, y, por otra, con la creación de una contribución específica sobre los prejubilados por las empresas (salvo en los supuestos de despidos colectivos por motivos económicos, entre otros) y a cargo exclusivamente de los empresarios, cuya tarifa del 23,85% se asigna al *Fondo de Solidaridad Vejez* (FSV).
- 4) Favorece la prolongación de la vida laboral mediante una serie de medidas, como a) la bonificación con un 3% por cada año cotizado más allá de los 60 años de edad, siempre que hayan cubierto los 40 años de cotización; b) se mejoran las condiciones de la jubilación progresiva con el fin de que el

<sup>48</sup> Paralelamente al incremento del periodo de cotización para alcanzar derechos máximos, esa reforma ha abierto la posibilidad de "comprar" trimestres de cotización hasta un límite de 12. Con ese instrumento, similar a nuestro *Convenio Especial*, es posible comprar aquellos periodos dedicados a los estudios superiores o para completar años de cotización incompletos.

<sup>49</sup> A partir de 2013 y hasta 2020 la duración del seguro se ajustará de tal manera que mantenga constante la relación entre duración de seguro y la esperanza de vida en la jubilación existente en 2003.

<sup>50</sup> Una tasa a las empresas que rescindieran el contrato de los trabajadores de más de 50 años.

beneficiario pueda tener más trimestres cotizados que aseguren la tasa plena de jubilación; c) se favorece también la mejora de las reglas de compatibilización entre la pensión y la realización de un trabajo. Estas medidas se acompañan de otras de orden laboral, como la prohibición de negociar convenios que autoricen jubilaciones forzosas antes de los 65 años de edad o la ampliación de 60 a 65 años de la edad en la que un empresario puede cesar de oficio al trabajador que tenga derecho a la pensión de jubilación a tasa plena.

- 5) La fijación, para 2008, de un *objetivo*, que no de una garantía, de un nivel mínimo contributivo de pensión equivalente al 85% del salario mínimo neto<sup>51</sup> para una carrera completa de seguro remunerada sobre la base de ese salario.
- 6) Crea tres nuevos dispositivos voluntarios de capitalización, uno individual (el PERP), otro de empresa (PERE) y otro colectivo (PERCO), ambos con generosas ventajas fiscales; tres años después de la reforma Fillon, el número de contratos de ahorro para la jubilación ascendía a más de 6 millones y medio de cotizantes.

En Austria, la reforma de 2004, con efectos desde el 1 de enero de 2005, incide fundamentalmente en la cuantía inicial de las pensiones. El periodo de referencia para el cálculo de las pensiones pasa de los 15 mejores años a 40 años de forma progresiva hasta el año 2028. La actualización de las cotizaciones varía dependiendo del régimen jurídico: las anteriores a la reforma se actualizan mediante una fórmula compleja que toma en cuenta la evolución de los precios, las posteriores a la reforma se actualizan conforme a la evolución de los salarios. Asimismo, se modifican los porcentajes de pensión que se adquieren cada año, de un 2% anual se pasa a partir de 2005 a un 1,78%, bien de forma inmediata para quienes en la fecha de entrada en vigor de la reforma no tuvieran 50 años de edad, bien de forma progresiva hasta

---

<sup>51</sup> En 2007 el salario mínimo *bruto* en Francia es de 1.254 euros al mes; en paridad de poder de compra, 1.150 euros.

2009 para los mayores de esa edad. Esa reducción supone que para adquirir derecho a la pensión máxima se necesitarán 45 años de cotización en lugar de 40.

También se han adoptado algunas disposiciones en relación a la edad. Entre 2024 y 2033, la edad legal de jubilación de las mujeres, 60 años en la actualidad, se equiparará a la de los hombres, 65 años. Igualmente, el límite de edad para acceder las mujeres a la jubilación anticipada se equiparará, a partir de 2017, a la de los hombres.

A partir de 2001, Portugal también modifica el cálculo de las pensiones. Durante un periodo de transición de 2002 a 2016, durante el cual los asegurados podrán elegir la pensión más favorable según la nueva o la anterior legislación, o un cálculo proporcional de los anteriores, las pensiones pasarán a ser calculadas sobre los salarios a lo largo de toda la vida laboral (limitada a un número de 40 años) en lugar de los 10 mejores años de los últimos 15. En este país, al igual que en Italia, el mantenimiento de los derechos adquiridos, sea sobre el cálculo de la pensión o sobre los derechos a la jubilación anticipada, ha sido el elemento decisivo para la aceptación sindical de las reformas que en el caso de Italia nace, precisamente, de una iniciativa de las tres confederaciones sindicales mayoritarias.

No obstante, a partir de 2007 entra en vigor una reforma de amplio calado. Por una parte se acelera la transición hacia la nueva fórmula de cálculo mediante la aplicación de una fórmula transitoria. La segunda novedad es la introducción del *factor de sostenibilidad* que considera la esperanza de vida en el cálculo de las pensiones. Asimismo, se establecen nuevas reglas para la revalorización de las pensiones a partir de 2008 que seguirán teniendo como referencia la evolución de los precios, pero también del crecimiento medio del PIB de dos años anteriores.

Con crecimientos inferiores al 2%, todas las pensiones perderán poder adquisitivo excepto aquellas inferiores a 1,5 veces un nuevo indicador que en la actualidad equivale al salario mínimo; incrementos por encima del 2% supondrán actualizaciones variables en función de los tres tramos de cuantía de pensión que aplica la nueva fórmula. Las pensiones más altas sólo se actualizarán según el IPC si el PIB es igual o superior al 3%. Esta reforma también limita las cuantías de las pensiones más altas. Hasta esta reforma en Portugal no existía límite máximo de pensión; a partir de 2007, las nuevas pensiones causadas según el cálculo de los diez mejores años, estarán limitadas a una cuantía equivalente a 12 veces el salario mínimo. Las causadas según el método de cálculo que considera toda la vida laboral no tendrán esa limitación<sup>52</sup>. En cuanto a la edad, se sigue manteniendo la posibilidad de jubilación anticipada a partir de los 55 años de edad con al menos 30 años de cotización y una reducción del 0,5% por mes de anticipación. Es posible jubilarse anticipadamente sin penalización alguna siempre que haya carreras contributivas muy largas, por ejemplo a los 63 años de edad con 44 años cotizados.

La reforma de las pensiones de Finlandia en 2005 supone una singularidad respecto a otras. Si bien toma prestado de la reforma sueca el mecanismo corrector que considera la esperanza de vida para el cálculo, la supresión del límite máximo de pensión y, también, la no señalización de una edad límite<sup>53</sup> para la adquisición de derechos plenos, esa singularidad se traduce, fundamentalmente, en aspectos como los siguientes.

El primero, que la reforma, globalmente considerada, supone una mejora de las expectativas de pensión por el aumento de la tasa de reemplazo; la contrapartida es que esas mejoras serán principalmente percibidas por quienes se jubilen a partir de los 63 años de edad.

<sup>52</sup> Al menos en 12 países de la UE-25 (entre otros,: Alemania, Italia, Suecia, Finlandia, Rep.Checa, Hungría,..... ) no existe una pensión máxima fijada por Ley.

<sup>53</sup> La edad de jubilación es flexible, entre los 63 y 68 años, con posibilidad de prórroga de forma ilimitada.



El segundo, la centralidad del *factor edad*, por una parte al restringir las posibilidades de acceso a la jubilación anticipada y, por otra, por una serie de iniciativas llevadas a cabo a partir de la década de los 90 en el ámbito laboral para promover el empleo de los trabajadores de edad, incidiendo en la responsabilidad de las empresas en la mejora de las condiciones y organización del trabajo, formación, etc., a las que añaden otras de tipo financiero para las empresas, como, por ejemplo, penalizaciones por el uso excesivo de mecanismos más o menos directos de jubilación anticipada. El resultado de esas intervenciones públicas, especialmente en el ámbito laboral, es que es el país que más ha visto incrementada la tasa de actividad de los trabajadores de edad, nada menos que trece puntos en seis años; prácticamente el doble que en España. En el ámbito de la seguridad social, el objetivo pretendido es que en 2050 la edad real de jubilación se incremente en tres años<sup>54</sup>.

El tercer aspecto a destacar es que no se elude el incremento de cotizaciones: de 2003 a 2013, periodo en que el accederán las generaciones del *baby boom*, las cotizaciones de los trabajadores se incrementarán progresivamente del 4,4% al 7,5%.

En lo referente al cálculo de la pensión, la reforma consiste, básicamente, en la modificación de los porcentajes que se adquieren cada año primando mucho más los de los últimos años. Así, de unos porcentajes del 1,5% del salario de referencia entre los 23 y 60 años y de 2,5% entre los 60 y 65 años, se ha pasado a unos porcentajes del 1,5% entre 18 y 52 años, de 1,9% entre 53 y 62 años y del 4,5% entre los 63 y 68 años. Se modifica, asimismo, el salario de referencia para el cálculo de la pensión; hasta la reforma éste consistía en el promedio de los 10 últimos años de cada periodo de empleo o contrato de trabajo (hasta 1996 se calculaba sobre los 4 últimos años), actualizados según la media de la evolución de los precios y de los salarios reales y la pensión

---

<sup>54</sup> La edad media real de jubilación se viene a situar en la actualidad en Finlandia en torno a los 60 años de edad. En España, se sitúa en 63,6 años.

estaba topada en el 60%. A partir de la reforma se considera la media de los salarios de toda la carrera de seguro, actualizados según evolución de precios (que pondera al 80%) y salarios (que ponderan al 20%) y la pensión inicial dejará de estar topada. La ampliación a toda la vida laboral para el cálculo de la pensión inicial supone, evidentemente, una disminución de ésta, especialmente en aquellos supuestos de vidas laborales ascendentes. Pero el destope de la pensión y el fuerte incremento del porcentaje a partir de los 63 años de edad, neutraliza sobradamente ese efecto. Se estima que la tasa de reemplazo de la práctica totalidad de las pensiones se verá incrementada, la contrapartida es que se reducen las posibilidades de jubilación anticipada.

A partir de 2009 se tomará en cuenta la esperanza de vida mediante la aplicación de un coeficiente corrector en la pensión inicial, lo que supone una incitación más a la prolongación de la actividad laboral para neutralizar ese efecto.

### **3.3. Fomento de la capitalización**

El establecimiento de un régimen de capitalización de cuentas individuales en Suecia, ha alentado a otros países ha introducir alguna dosis de capitalización en sus regímenes públicos. En Alemania a partir de 2002, al mismo tiempo que se promueve una menor revalorización del factor que determina la cuantía de las nuevas pensiones y la revalorización de las ya causadas, con la consecuencia lógica de una disminución de las tasas de reemplazo de las pensiones, se establece un sistema complementario similar aunque con diferencias importantes, entre otras, su carácter voluntario y la intervención del Estado para impulsar este sistema de ahorro mediante la subvención pública. También con carácter voluntario, en 2007 Portugal establece un régimen complementario de cuentas individuales cuya gestión y organización es responsabilidad del Estado.

Junto a estos ejemplos existen, no obstante, otras reformas mucho más radicales, especialmente en los países de Europa Central y Oriental, donde la influencia de las recomendaciones del Banco Mundial, reflejadas en su informe *Envejecimiento sin crisis* de 1994, durante el periodo de transición de sus economías se han hecho notar de forma considerable. Las propuestas realizadas por dicha institución, que se presentaron como la única alternativa viable, de que el paso hacia un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado, no sólo facilitaría niveles más elevados de crecimiento, trabajo y ahorro, sino que además evitaría la crisis financiera que vendría con el envejecimiento de la población, fueron bien recibidas en muchos países.

Bulgaria, Hungría, Eslovaquia o Estonia, aun conservando sus sistemas de reparto han introducido sistemas complementarios de cuentas individuales obligatorios. Letonia y Polonia han introducido también sistemas obligatorios de cuentas individuales por capitalización y reconducido su régimen público de reparto hacia un sistema de cuentas nocionales, a semejanza de Suecia, en los que también interviene la esperanza de vida en la determinación de la cuantía de la pensión. Sin embargo, sea por el rechazo sindical o porque su deuda externa era inferior al resto, otros países como la República Checa, Eslovenia o Lituania, no se dejaron seducir por las recomendaciones del Banco Mundial y optaron por sistemas complementarios de carácter voluntario.

La elección de sistemas mixtos en estos países obedece, sin duda, a causas diversas. Pero el mantenimiento del seguro social basado en el sistema de reparto, tiene su principal causa en el alto coste que supondría la transición hacia un modelo exclusivamente de capitalización individual como los observados en América Latina, especialmente en Chile. La implantación de estos sistemas también tiene su coste, pues la derivación de una parte de las cotizaciones hacia las cuentas individuales supone debilitar la base financiera del sistema de reparto, razón por la cual en todos estos países se ha procedido a una serie de reformas, en las reglas de cálculo (alargando, por ejemplo, el

periodo tomado en cuenta para dicho cálculo) y en la desincentivación del retiro anticipado, cuyo resultado es la reducción del nivel de las pensiones futuras y el aumento de la edad real de jubilación, toda vez que, en todos ellos, se ha descartado tanto el incremento de las cotizaciones como de los impuestos.

En cuanto a la capitalización, estudios realizados por la Oficina de la OIT en Budapest han permitido constatar que la introducción de este nuevo pilar administrado por el sector privado ha tenido, entre otras, consecuencias como las siguientes.

La primera, que en la práctica totalidad de estos países los rendimientos durante los primeros años de los fondos de pensiones han sido negativos, si bien cabe esperar a muy largo plazo rendimientos mayores, y los costes de gestión excesivamente altos<sup>55</sup>. La segunda, que la reducción de las pensiones en el sistema de reparto y su complementación mediante cuentas individuales, supone, en realidad, pagar dos veces: una, para mantener los derechos adquiridos con el sistema de reparto y otra, para ahorrar con el nuevo sistema. La tercera, que a pesar de la reducción de la intensidad protectora de las pensiones del sistema de reparto, existen también costes de transición hacia el nuevo sistema mixto para mantener los compromisos adquiridos con anterioridad y que la propia OIT evalúa, según los diferentes modelos de transición, entre un 0,5 y un 2,5% del PIB por año, y durante varios decenios. La cuarta, que la desviación de recursos necesarios para el funcionamiento del sistema de reparto hacia las nuevas cuentas individuales significa que el primer pilar, el público, está siendo utilizado para financiar el sistema complementario privado, el cual no va a producir beneficios tangibles, sino a muy largo plazo. La quinta, que las inversiones se han concentrado en deuda pública, y no hacia los mercados de productos, lo que supuestamente habría contribuido al crecimiento económico, tal como vaticinaba el Banco Mundial.

---

<sup>55</sup> En algunos de esos países más del 75% de los activos son obligaciones del Estado con una tasa garantizada, por tanto esos rendimientos negativos sólo obedecen a los excesivos costes de gestión.

No obstante esas constataciones y la rectificación, si bien parcial, en 1998 de las recomendaciones anteriores del Banco Mundial, en 2006, aunque con efectos a partir de 2008, Rumania<sup>56</sup> aprueba una reforma en su sistema de pensiones que sigue el modelo de 1994 de esa institución, mediante la creación de un segundo y tercer pilar de cotizaciones definidas y administrados ambos por aseguradoras privadas. El segundo pilar, que será obligatorio para los afiliados menores de 35 años y voluntario para las personas entre 35 y 45 años, se financiará mediante la desviación progresiva de una parte de las cotizaciones al régimen básico (de reparto), equivalente, inicialmente, a dos puntos y con el objetivo de alcanzar progresivamente el 6% del salario. Se garantiza el valor nominal de las primas ingresadas en el momento del rescate deducidos los costes de administración los cuales ascienden al 2,5%, que se deduce en cada pago, más una comisión anual del 0,6% sobre los fondos acumulados. Según el informe de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, se estima que la puesta en marcha de este segundo pilar generará un déficit al régimen público de pensiones del orden del 1,5% del PIB.

El tercer pilar, de carácter voluntario, se financia con aportaciones que pueden ascender hasta el 15% del salario y gozan de una exención de impuestos de 200€ por año, tanto a favor del empresario como del trabajador. En esta modalidad los costes de gestión son bastante más altos: un 5% sobre las cotizaciones más una comisión anual del 2,4% sobre los fondos acumulados.

### 3.4. Las reformas en España

Aunque con problemas no tan inmediatos a corto plazo como los que hemos visto en algunas reformas recientes europeas, las pensiones en España han sido objeto también de reforma gradual. La existencia de un amplio consenso social y político, forjado en torno a las recomendaciones del Pacto de Toledo favorable al mantenimiento del actual sistema, parece excluir cambios radicales.

<sup>56</sup> En AISS, “Tendencias en la Seguridad Social” número 3/2007. <http://www.issa.int/span/homef.htm>

El objetivo perseguido sería ir ajustando el crecimiento previsto del gasto en pensiones mediante determinadas reformas en algunas de sus variables, señaladamente mediante el reforzamiento de la contributividad, entendida ésta como una ampliación del número de años para el cálculo de la pensión, y el incremento de la edad real de jubilación. Esas recomendaciones excluyen expresamente el incremento de las cotizaciones sociales y de las aportaciones públicas, salvo la financiación de los complementos de mínimos.

Es un lugar común afirmar que el sistema español de pensiones es uno de los más generosos al garantizar el 100% de la base reguladora con 35 años de cotización y jubilándose a los 65 años de edad, lo cual contrasta con las cifras sobre la cuantía de las pensiones medias del sistema y con el alto riesgo de pobreza entre la población de más de 65 años<sup>57</sup>. Evidentemente, esa afirmación responde respecto a la tasa máxima de sustitución para aquellos trabajadores mejor situados en el mercado de trabajo, pero no a la situación del conjunto<sup>58</sup>. Estaríamos hablando de una tasa de sustitución teórica, que no real, que omite una serie de variables, como, entre otras, las siguientes: 1) el grado de penalización por jubilarse anticipadamente, que en España es muy alto y no responde a una estricta neutralidad actuarial; 2) los salarios por los que se cotiza que, además, están topados en una cuantía todavía baja que podría mejorarse; 3) los criterios para la actualización de las bases de cotización, pues, evidentemente, el resultado no es el mismo si se actualizan sobre los precios, los salarios o una combinación de ambos; 4) la revalorización de las pensiones ya causadas, pues tampoco es lo mismo su actualización de acuerdo a la evolución de los precios que, por ejemplo, de los salarios; 5) las bonificaciones y las situaciones de inactividad protegidas, a efectos del cálculo de las pensiones, por cuidados de

---

<sup>57</sup> A nivel comparado, en 2005 España era el tercer país de la Unión Europea con mayor riesgo de pobreza –umbral del 60% de la renta media después de las transferencias sociales- para la población de 65 y más años, sólo superada por Chipre e Irlanda. Según los datos de Eurostat, en España el 29% de las personas por encima de esa edad estaban por debajo del umbral de pobreza relativa, lo que supone 11 puntos por encima de la tasa de pobreza para la población menor de 65 años; la media europea para ese mismo grupo de edad se situaba en el 19% (4 puntos por encima de la tasa de la población menor de 65 años).

<sup>58</sup> En 2006, para la pensión de jubilación, la tasa media de sustitución del conjunto del sistema era del 58,5% del salario medio; la del Régimen General era del 75%.

hijos, personas dependientes, estudios, etc. que en España son muy limitadas, lo que supone una mayor penalización a las mujeres; 6) la fiscalidad de las pensiones.

Por la forma en que se ha realizado, el reforzamiento de la contributividad mediante la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora en las reformas de 1985 y 1996, han puesto en evidencia que el ajuste en la cuantía media de las pensiones se ha producido fundamentalmente en el Régimen General y asimilados (los que, precisamente, realizan mayor esfuerzo de contribución), ya que a aquellos regímenes con menor presión contributiva (régimen agrario, empleados de hogar y autónomos) apenas les afectó porque la reducción en la cuantía inicial es compensada con los complementos de mínimos. Los desequilibrios entre los diferentes regímenes se han seguido manteniendo. Hay que recordar que aproximadamente 4,4 millones de afiliados a la Seguridad Social –el 23% del total de afiliados– cotizan, bien por bases únicas o mínimas (trabajadores agrarios, empleado de hogar), o bien pueden elegir la base de cotización, como los trabajadores autónomos, cuya base media de cotización supera en tan sólo un 10% la base mínima establecida para ese régimen. A esa situación se añade que en esos regímenes también se cotiza, de media, durante un número menor de años que en el Régimen General.

Paralelamente a este proceso reformador en las pensiones públicas, se ha ido produciendo otro mucho más discreto de fomento de las pensiones complementarias: de 1,7 millones de partícipes en los fondos privados de pensiones en 1995, se ha pasado a 10,1 millones en 2006, de los cuales el 82% son de la modalidad individual, al idearse éstas, más como un producto financiero que se instrumenta para obtener beneficios fiscales, que como dispositivo de previsión para complementar la pensión futura.

En relación con la edad de jubilación, si bien en España tenemos, todavía, una situación relativamente más favorable pues la edad media de jubilación se sitúa en torno a los 63,6 años de edad en el Régimen General (Muñoz de Bustillo, 2007), cuando en otros muchos países está incluso por debajo de los 60, cualquier cambio de coyuntura puede hacer bajar esa edad, dada la debilidad de los mecanismos de protección que hacen de puente entre la extinción del contrato y la edad de acceso a la jubilación. Las iniciativas para aumentar la edad real de jubilación, tropiezan con la propensión de los empleadores a desprenderse de trabajadores en edades todavía productivas. Además, dependiendo de si interviene o no la empresa en la consolidación de derechos durante la etapa de prejubilación del trabajador, se originan discriminaciones injustificables en la protección de éstos.

A lo anterior se vienen a añadir los efectos de los coeficientes reductores según las carreras asegurativas<sup>59</sup>. A la mayoría de cuantos vayan a percibir la pensión máxima o la mínima, el anticipo de la edad no supone modificación en el importe de la pensión, siendo el sistema quien corre con el coste; por el contrario, para el resto, aquellos situados entre ambos extremos, y que son mayoría, soportarán todo el coste del adelanto mediante la reducción de sus pensiones, a veces de forma considerable.

Al igual que en otras reformas que hemos visto con anterioridad, no ha habido una gestión previsora y adecuada del factor edad que aglutinase actuaciones en todos los ámbitos, desde luego en el de la Seguridad Social, pero también en el ámbito laboral. Muy al contrario, la nueva regulación de la jubilación parcial con contrato de relevo en 2001 inauguró una privilegiada modalidad de jubilación anticipada. Resulta paradójico que a los trabajadores que son despedidos se les exigiese, y se siga exigiendo, unas condiciones más duras para acceder a la jubilación anticipada (30 años de cotización, 61 o más de edad y aplicación de coeficientes reductores del 8 al 6% de la pensión) que a los que

---

<sup>59</sup> Ver al respecto Desdentado Bonete y Duran Heras (2003).



voluntariamente se jubilan parcialmente, a los cuales no se les aplica esos coeficientes. El Acuerdo Social del 13 de julio de 2006 y la Ley que lo desarrolla puede reconducir esa anomalía.

Es evidente que la actual fórmula de cálculo, que considera los 15 años inmediatamente anteriores a la jubilación, beneficia fundamentalmente a aquellos trabajadores con carreras profesionales ascendentes, pero no a aquellos otros con una ocupación irregular, con carreras discontinuas o que finalizan su actividad laboral antes de la edad legal de jubilación. Hoy los perfiles o *biografías* laborales de la mayoría de los trabajadores no son tan lineales como en el pasado, razón por la cual parece oportuno repensar la actual fórmula de cálculo.

La búsqueda de una mayor proporcionalidad con el esfuerzo realizado a lo largo de la vida laboral, mediante el exclusivo incremento del número años para el cálculo, puede suponer una reducción excesiva en la cuantía media de las pensiones. Parecería mucho más coherente intervenir también en buena parte de los parámetros anteriormente citados. Empezando por la fórmula de cálculo, bien merecería un análisis la posibilidad de actualizar las bases de cotización (incluidas las correspondientes a los últimos dos años) tomando además en cuenta: la evolución de los salarios, el estudio de coeficientes más neutrales por anticipación de la edad de jubilación, la consideración como cotizados de periodos más amplios dedicados al cuidado de hijos o familiares dependientes e incluso la consideración, también, como cotizados de ciertos periodos dedicados a los estudios, por ejemplo. Respecto a la edad, la exploración de medidas adicionales que permitan mantenerse en el mercado de trabajo a un mayor número de afiliados, y durante más tiempo, a la vez que se refuerzan aquellas otras que suponen un estímulo a la permanencia voluntaria en el trabajo más allá de los 65 años.

**La cuantía de las pensiones a medio plazo,  
sus efectos sobre el sistema de pensiones  
y el estudio de alternativas**



El reforzamiento de la contributividad en el sistema de pensiones, no debe ignorar la solución a los variados problemas de equidad y solidaridad que aquel tiene. Cualquier decisión que se pueda adoptar, sea sobre la fórmula de cálculo de las pensiones o sobre los porcentajes, no es neutra y antes de proceder a cualquier modificación sería inexcusable conocer quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores de las mismas. A ello se dedica, si quiera modestamente, el próximo capítulo.

## 4. Efecto de la ampliación del período de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las pensiones.

---

### 4.1. Introducción

Tras el estudio teórico de los criterios que están detrás de las distintas opciones existentes a la hora de calcular la base reguladora de las pensiones abordado en el capítulo 2, y el repaso de las líneas maestras de reforma de las pensiones en un grupo de países de nuestro entorno económico llevado a cabo en el capítulo 3, en este capítulo se presentan los resultados obtenidos de la realización de una simulación a partir de las vidas laborales de los jubilados del Régimen General con 65 años en el año 2005 con la finalidad de conocer el impacto que una ampliación del periodo de calculo de la base reguladora habría tenido en el tamaño de sus pensiones.

Dadas las limitaciones de la base de datos utilizada, la MCVL de la Seguridad Social 2005 (la debilidad de los datos relativos a las bases de cotización con anterioridad a 1985), esta estimación se ha limitado al cálculo de las pensiones a las que habría tenido derecho este colectivo (jubilados en 2005 con 65 años) en el caso de ampliar el período de cálculo hasta los 20 años. De forma complementaria se han estimado cuáles serían sus pensiones en el caso de que sólo se contabilizaran los últimos 8 años, como así era antes de la reforma de 1997, y en el caso de que se utilizara como criterio los últimos dos años, la situación existente antes de la reforma de 1985, con la finalidad de conocer cual ha sido el impacto de tales reformas sobre los jubilados.

Dada la complejidad del manejo de la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social, en la siguiente sección se procederá a explicar con detalle el proceso seguido en la preparación y extracción de los datos utilizados para calcular las hipotéticas pensiones que habrían recibido los pensionistas jubilados con 65 años en 2005 bajo sistemas alternativos de cálculo de la base de regulación. En la sección 4.3. se presentan y discuten los resultados alcanzados. Por último, en la sección 4.4. se resumen las principales conclusiones obtenidas.

#### 4.2. Metodología para la estimación del impacto del periodo de cómputo de la base reguladora sobre las pensiones de jubilación del Régimen General

Los cálculos del impacto del cambio en el número de años de utilizados en la determinación de la Base Reguladora se han realizado a partir de una muestra de jubilados del Régimen General con 65 años de edad extraída de la Muestra Continua de vidas laborales, MCVL, 2005b. El proceso de extracción de dicha muestra es muy complejo, no sólo por la estructura de la muestra en sí y la dificultad que implica organizarla de manera que sea posible realizar los cálculos, sino por la gran cantidad de valores perdidos de la variable que se utiliza para estimar las pensiones: las bases de cotización mensuales. Dichas lagunas son mayores a medida que nos alejamos en el tiempo, lo cual dificulta el trabajo, sobre todo si, precisamente, el objetivo es el estudio de las consecuencias que tiene en las pensiones el aumento de los años utilizados para el cálculo de la base reguladora. Por ello, es necesario dejar claro que, en las comparaciones que se realizan a continuación, no se comparan las pensiones calculadas con las pensiones que los jubilados percibieron, sino las pensiones que hemos calculado entre sí. También hay que resaltar que en la muestra utilizada, la denominada muestra reducida, de poco más de 1000 casos, la diferencia entre pensión calculada, con la metodología que aquí se explica, y la percibida, la calculada por la seguridad social, no es nunca superior al 5% pues se desecharon aquellos casos en los que la diferencia era mayor.

La MCLV viene dividida en varios ficheros que, a su vez están agrupados de la siguiente manera:

- 1) Ficheros relativos a características personales (un fichero con variables como sexo, edad, fecha de nacimiento...).

- 2) Ficheros relativos a las distintas relaciones laborales que han tenido hasta el 2005 las personas que aparecen en la muestra (tres ficheros con variables como fechas de alta y baja, tipo de contrato...),
- 3) Ficheros relativos a las bases de cotización de las personas que han trabajado por cuenta ajena (doce ficheros en los que aparecen las bases de cotización para cada mes y año),
- 4) Ficheros relativos a las bases de cotización de los que han trabajado por cuenta propia (un fichero)
- 5) Ficheros relativos a las pensiones y prestaciones recibidas (un fichero).

Los archivos se han convertido de txt a stata utilizando el stata-transfer que permite la selección previa de variables lo cual, a su vez, hace posible extraer archivos más ligeros. En todos los casos, las transformaciones que se explican, de manera resumida, a continuación se han realizado utilizando el programa estadístico stata. Información detallada sobre todo el proceso se ofrece en el Anexo I (Extracción de una base de datos para el cálculo de las pensiones según el periodo de cómputo utilizado para el cálculo de la base reguladora: itinerario, archivos dta y archivos do) que es una versión ampliada de esta sección. Siguiendo las indicaciones de dicho anexo y utilizando las bases de datos y la sintaxis que se adjuntan, el lector puede repetir este proceso desde el principio hasta el final. Más aún, dicha sintaxis puede ser mejorada y ampliada en caso de disponer de más información sobre la casuística existente detrás de la falta de datos sobre bases de cotización.

Los distintos ficheros de datos pueden unirse utilizando el número de identificación de cada individuo y el número de identificación de cada cuenta de cotización. Partiendo del fichero de pensiones y prestaciones, el 5 en la lista que aparece más arriba, se seleccionó a aquellos individuos que se jubilaron por el Régimen General en el año 2005 con 65 años (nacidos en 1940), eliminando jubilaciones anticipadas y los cobros del Seguro Obligatorio de Vejez

e Invalidez (SOVI). El total de individuos con estas características es inferior al 1% del total de los que aparecen en la MCVL 2005b. Dicho fichero se fusionó con los tres de afiliados. La base de datos resultante contiene a los individuos objeto de análisis, jubilados en el 2005 por el Régimen General y las distintas relaciones laborales que han tenido. Para disponer, además de las características personales, fusionamos esta segunda base de datos con el fichero de características personales.

Llegados a este punto nos encontramos con el siguiente problema: existen individuos que han tenido un número de relaciones laborales altísimo. Eliminamos aquellos con más de 30 relaciones laborales. Dicha decisión se tomó por los problemas que este tipo de individuos producían en fases posteriores del trabajo, más concretamente, en la fase en la que se tenía que definir una casuística para rellenar los huecos en las bases de cotización.

A continuación fusionamos esta tercera base de datos con los doce ficheros de afiliados. En dichos ficheros aparecen las bases de cotización desde 1980. Dado que lo que nos interesa para este trabajo son las bases de cotización, se ha prescindido de la información anterior a 1980. Además, utilizamos el archivo en el que aparecen las bases de los que han trabajado por cuenta propia. Hay individuos que, aunque jubilados por el régimen general, han trabajado alguna vez como autónomos. Para ello ha habido que homogeneizar el archivo de cuenta propia con los doce archivos de cuenta ajena dado que su estructura y variables son distintas.

En resumen, hasta este punto hemos construido una base de datos en la que tenemos todos los individuos que se jubilan por el Régimen General en el año 2005, que no han tenido más de 30 relaciones laborales desde 1980, sus características personales, las fechas de alta y baja de sus contratos, el sector y la ocupación en que se desarrollaba la actividad de cada contrato y las bases de cotización de cada mes.

En este punto comienza un complejo proceso de depuración, ordenación e indicación que permite obtener una base de datos estructurada de tal manera que sea posible simular el cálculo de las pensiones usando distintos periodos. Bien los quince años que fija la legislación actual, bien los dos u ocho de legislaciones pasadas, bien ampliar el número de años como se viene proponiendo en los últimos años.

El primer problema con que nos encontramos, como ya se ha señalado, es que la información disponible sobre bases de cotización es incompleta. Existen meses en los que, en principio, existe relación laboral pero no base de cotización. A medida que se retrocede en el tiempo, el número de errores y omisiones aumenta. Por tanto, aunque en principio las bases están disponibles desde 1980, la cantidad de errores y omisiones hace muy difícil cualquier análisis usando datos anteriores a 1985. Hemos utilizado la información disponible para intentar solucionar algunos de estos problemas y reducir al mínimo el número de omisiones. A través de un examen individual de algunos individuos hemos comprobado que la existencia de omisiones puede corresponder a casuísticas muy diversas. Hemos rellenado huecos y omisiones de la siguiente manera, sin perjuicio de que una colaboración más estrecha con la Seguridad Social y los investigadores pueda en el futuro enriquecer la casuística que aquí se ha considerado, permitiendo la elaboración de una base de datos sobre bases de cotización más completa, con menos problemas.

En primer lugar se eliminaron aquellos individuos cuyo porcentaje de meses incompletos superaba el 10%. Posteriormente se procedió a aplicar las siguientes reglas:

- 1.- Eliminación de los registros repetidos, ya que a veces aparecen dos contratos con la misma fecha de alta.

- 2.- Si la base de un mes concreto que aparece como cotizado es cero, se toma la base del mes anterior. Por ejemplo, si la base de diciembre no está pero diciembre figura como cotizado, la sintaxis hace que la base de diciembre se sustituya por la de noviembre. Si la de enero no está, que tome la de diciembre del año anterior, etc.
- 3.- Tras aplicar este procedimiento, las bases incompletas (cotizadas pero que no figuran) se completan tomando la base del mes posterior.
- 4.- Ambas reglas se aplican recursivamente hasta que deje de causar modificaciones.

Una vez aplicadas estas reglas, el 8% de los individuos seguían teniendo bases incompletas. Estos casos son eliminados de la muestra. Por tanto, aunque las reglas utilizadas son útiles para rellenar la mayoría de los huecos, creemos que la casuística puede ampliarse dado que hay huecos que han quedado fuera de este sistema, incluso después de haber desechado, en una fase anterior, aquellos individuos con más de 30 relaciones laborales desde 1980. La muestra resultante es de 1875 individuos.

Posteriormente, siguiendo la legislación, se han rellenado los periodos de no cotización con las base mínimas correspondientes a cada año, asumiendo que dichos periodos corresponden a inactividad o desempleo sin prestación. Para ello, ha habido que generar los huecos correspondientes a los meses y años de dichos periodos. Dichos meses y años no aparecían en la base de datos desarrollada hasta ahora como resultado de la ausencia de relación laboral en los mismos. Las bases mínimas se han tomado del Informe Económico Financiero de la Seguridad Social. La mayoría de las bases mínimas varía con una periodicidad anual, sin embargo, hay años en los que la base mínima cambia dos veces. Dado que la unidad de análisis con la que hay que realizar los cálculos es el mes -según la legislación actual se suman los últimos 180 meses- la inserción de las bases mínimas debe realizarse mes a mes.



Antes de proceder al cálculo de las pensiones es preciso actualizar, usando el IPC, las bases de cotización. Según la legislación, se actualizan las bases de cotización con la excepción de los 24 meses inmediatamente anteriores a la fecha de jubilación. Dado que en la muestra consiste en personas que se han jubilado a lo largo del 2005, las actualizaciones se han llevado a cabo de manera específica para los jubilados en enero, febrero, etcétera, es decir se han calculado 12 indiciaciones diferentes. Los cálculos así realizados han sido sometidos a una comprobación ex-post con el sistema Auto-calc disponible en la página web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La primera operación realizada con la base de datos resultante fue calcular la pensión aplicando para ello la legislación actual, es decir usando 180 meses, para todos los individuos de la muestra. La pensión resultante de dicho cálculo se comparó con la pensión que, según el fichero de prestaciones, estos individuos empezaron a percibir el mes siguiente a su jubilación. En general, las pensiones calculadas son más bajas que las que realmente percibieron. Como media la pensión calculada es un 95% de la pensión percibida. Pensamos que este resultado puede deberse a que algunos meses que se han rellenado con bases mínimas, podrían en realidad tener una base más alta. Es decir, al rellenarse los huecos restantes con bases mínimas se sesga el cálculo a la baja. Por tanto, por un lado, la casuística para rellenar huecos podría enriquecerse con más supuestos y, por otro, puede que haya relaciones con la seguridad social no contempladas en la base. En otras palabras, no sólo existen problemas en el fichero de bases de cotización, sino también en los ficheros relativos a las relaciones laborales que, en un principio, se entienden como más fiables. De cualquier manera, este sesgo a la baja no afecta a la comparación entre sí de pensiones calculadas para distintos periodos, a no ser que, como ocurre con las bases, el problema se agrande según nos alejamos en el tiempo.

De forma complementaria se ha procedido a calcular las pensiones alternativas correspondientes utilizando toda la muestra, obteniendo resultados muy

parecidos a los obtenidos por Martín y Duran (2005). El resto de los cálculos se han realizado utilizando una muestra reducida en la que sólo se tomaron aquellos individuos cuya diferencia entre la pensión calculada y la percibida era inferior al 5%. Dicha muestra consta de 1010 individuos, con ella se han calculado las pensiones teniendo en cuenta el efecto que tiene en la pensión variar el número de años utilizado. Como se ha indicado en el apartado anterior, y al igual que Martín y Durán (2005), se han realizado los cálculos de 15 a 20 años. Además se han calculado usando 2 y 8 años. Es decir, se han evaluado los efectos que sobre esta generación hubieran tenido las legislaciones antiguas, la legislación actual y las que podrían aplicarse en el futuro.

Las pensiones resultantes para 15 +/-  $n$  años, donde  $n$  toma los valores de +1, + 2, +3, +4, +5, -7 y -13 corresponden a las siguientes fórmulas donde se indica el número de años utilizado, los meses utilizados y los meses que han sido indicados para el cálculo:

$$BR15años = \frac{\sum_{i=1}^{i=24} BC + IPC \sum_{i=25}^{i=180} BC}{210}$$

Por tanto,  $BR15años$  es la base reguladora calculada a partir de los últimos 15 años,  $BC$  la base de cotización de cada mes e  $i=1$  el mes inmediatamente anterior al que se empieza a recibir la jubilación. Se indican las bases de cotización correspondientes a los meses posteriores al mes 24. Las fórmulas aplicadas son las siguientes, en todas ellas se ha mantenido la proporción 180/210, en lo que se refiere al número de meses utilizados y el número por el que se divide la suma, y se han dejado sin indicar los primeros 24 meses:

$$BR16años = \frac{\sum_{i=1}^{i=24} BC + IPC \sum_{i=25}^{i=192} BC}{224}$$

$$BR17años = \frac{\sum_{i=1}^{i=24} BC + IPC \sum_{i=25}^{i=204} BC}{238}$$

$$BR18años = \frac{\sum_{i=1}^{i=24} BC + IPC \sum_{i=25}^{i=216} BC}{252}$$

$$BR19años = \frac{\sum_{i=1}^{i=24} BC + IPC \sum_{i=25}^{i=228} BC}{266}$$

$$BR20años = \frac{\sum_{i=1}^{i=24} BC + IPC \sum_{i=25}^{i=240} BC}{280}$$

$$BR2años = \frac{\sum_{i=1}^{i=24} BC}{28}$$

$$BR8años = \frac{\sum_{i=1}^{i=24} BC + IPC \sum_{i=25}^{i=96} BC}{112}$$

En un primer momento se consideró la posibilidad de realizar estimaciones alternativas de pensiones utilizando más de 20 años en el cálculo de la base reguladora, sin embargo, la idea se desestimó por varios motivos. En primer lugar, como se ha señalado, el número de observaciones perdidas de bases de cotización aumenta ligeramente a medida que nos alejamos en el tiempo y bruscamente después de 1989. El número de huecos y ceros en ese año, después de aplicar las reglas que se han relatado más arriba, era superior al 30 %.

Desconocemos el efecto que sobre la MCVL tienen las medidas que los funcionarios encargados de calcular las pensiones toman cuando se acerca el momento de la jubilación. De cualquier manera, dos cosas están claras. Primero, que los datos de después de 1990 son de mejor calidad que los anteriores, es decir que seguramente el trabajo de estos funcionarios mejora la MCVL. Y segundo, que esa mejora no resuelve del todo el problema de la falta de datos en las bases. Es decir la MCVL, no recoge toda la información utilizada en su momento para el cálculo de las pensiones efectivas percibidas por los jubilados. Más información sobre la relación existente entre el trabajo que se lleva a cabo en la Seguridad Social para calcular las pensiones y el efecto de éste en la MCLV sería útil para identificar la casuística que hay detrás de los huecos y ceros existentes en la muestra.

#### **4.3. Impacto del cambio del período de cálculo de la base reguladora sobre las pensiones de jubilación del Régimen General (35 años, 2005)**

Una vez detallado el procedimiento de cálculo utilizado para estimar el impacto del cambio en el sistema de cómputo de la base reguladora de las pensiones de Régimen general, en esta sección procederemos a presentar los resultados obtenidos.

En el Cuadro 4.1 se reproduce el resultado obtenido del cálculo de pensiones sobre escenarios alternativos de ampliación del período de cálculo de la base reguladora de 15 a 20 años año por año. Se presentan dos estimaciones distintas. La primera con una muestra más pequeña de 1010 jubilados, resultado de excluir de la muestra a todos aquellos jubilados para los que la diferencia entre la pensión estimada era distinta en más de un 5% de la pensión recibida. La segunda estimación incluye el conjunto de la muestra (1875 individuos).

Aunque en el resto del análisis nos referiremos sólo a la muestra reducida, a nuestro parecer más fiable, se ha considerado oportuno en este caso ofrecer datos que reflejen la sensibilidad de los resultados ante la exclusión o inclusión de los casos más problemáticos en lo que se refiere a la calidad de la información sobre su historial laboral. En todo caso, hay que señalar que el único trabajo disponible que aborda esta cuestión (Duran y García, 2006), en este caso para las pensiones de 2004, arroja un resultado más próximo (prácticamente idéntico) al obtenido para la muestra completa.

De acuerdo con las estimaciones presentadas, la ampliación del período de cálculo de la base reguladora a 20 años da lugar a una caída de la pensión media de 4,2% en la muestra amplia y de 5,5% en la muestra reducida, lo que supone, *grosso modo*, una reducción de un punto porcentual por cada año de ampliación del periodo de cálculo. La existencia en la MCVL de numerosos "huecos" en la información sobre bases de cotización con anterioridad a 1985 ha hecho desaconsejable ampliar la estimación para incluir más de 20 años, pero de mantenerse esta tendencia también en los años anteriores a 1985, el resultado alcanzado para 20 años apunta a que la ampliación del periodo de cálculo más allá de este número, por ejemplo en el caso de tomar como referencia el mismo número de años que en la actualidad se utiliza para acceder al 100% de la base reguladora, 35 años, daría lugar a una caída considerable de la pensión.

El Cuadro 4.1 recoge el impacto de la ampliación del periodo de cálculo por tramos de cuantía de pensiones con la finalidad de conocer si el efecto detectado de caída en las pensiones afecta a todos los pensionistas por igual o si, por el contrario, afecta a algunos tramos de ingresos de forma más intensa. El resultado obtenido es claro, la ampliación del periodo de cómputo tiene un efecto mayor sobre las pensiones mayores, lo que indicaría la existencia de un perfil más pronunciado en las carreras laborales-salariales de los grupos mayores de cotización.

En el Gráfico 4.1 se reproduce el impacto sobre la pensión media por tramos de renta de resultante de aumentar el periodo de cómputo de la base reguladora de 15 a 20 años<sup>60</sup>.

### Cuadro 1. Pensión por tramos de ingresos bajo distintos escenarios de cálculo de base reguladora

#### *Muestra completa.*

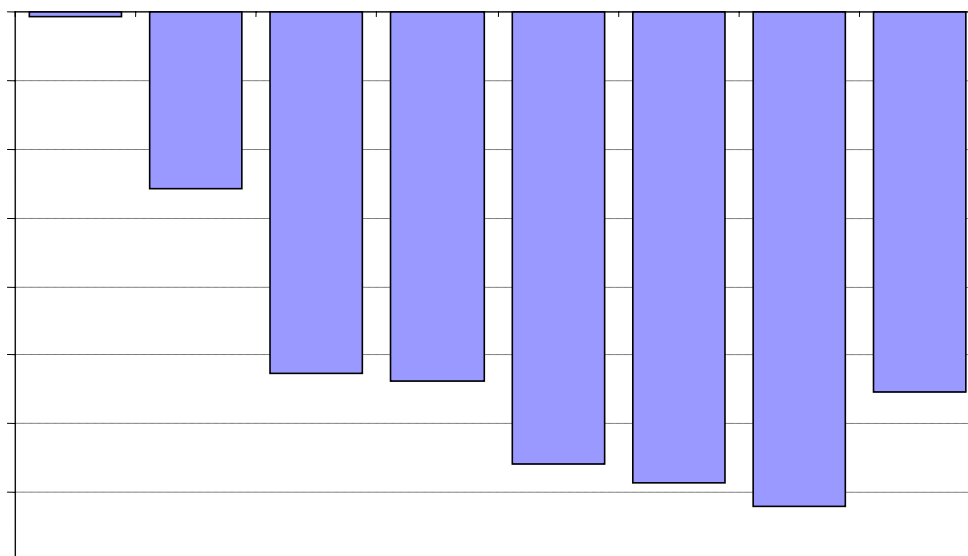
Nº de años	<500	500-750	750-1000	1000-1250	1250-1500	1500-1750	> 1750	Total	Tasa de variación
15	434,9	627	879	1117,9	1367,7	1614,6	2093,6	1098,9	
16	435,4	628,1	876,2	1110,5	1351,9	1589,5	2067,5	1090,3	-0,78
17	436,1	627,8	872,3	1102,5	1336,8	1565,3	2041,4	1080,7	-1,66
18	437,3	627,6	868,2	1094	1322,4	1542,8	2016,9	1071,7	-2,48
19	438,3	626,5	863,4	1084,4	1307,4	1521,4	1993,9	1062,4	-3,32
20	440,1	625,3	858,5	1074,1	1291,5	1500,5	1968,9	1052,8	-4,20
nº obs.	224	330	344	325	285	141	226	1875	

#### *Muestra reducida*

Nº de años	<500	500-750	750-1000	1000-1250	1250-1500	1500-1750	> 1750	Total	Tasa de variación
15	431,4	625,6	881,5	1113,9	1362,1	1609,8	2006,8	1061,4	
16	430,8	622,5	872,7	1103,2	1345,7	1588,3	1976,9	1050,1	-1,06
17	430,4	619	863,3	1091,6	1328,4	1565,1	1947,34	1038,2	-2,19
18	429,8	616	854,1	1079,3	1310,4	1542,9	1918,15	1026,3	-3,31
19	430,1	612,5	844	1066,6	1292,2	1520,6	1890,3	1014,3	-4,44
20	431,1	609,5	835,1	1053,9	1272,5	1499,2	1862,19	1002,6	-5,54
nº obs.	116	181	213	195	120	78	107	1010	

Fuente: elaboración propia sobre datos de la MCVL.

<sup>60</sup> En la muestra completa las pensiones más bajas muestran un pequeño aumento, al tiempo que se reduce significativamente el impacto negativo sobre las pensiones en los dos tramos inmediatamente siguientes a éstas.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la MCVL

Una vez analizado el impacto de la ampliación del período de cálculo sobre las pensiones medias y por tramos de ingresos, en el cuadro 4.2 se recoge el resultado de hacer el mismo ejercicio por sexo. Como se puede observar, el género no parece afectar al impacto negativo sobre las pensiones de la ampliación del período de cómputo de la base reguladora, aunque el efecto sobre las mujeres es ligeramente inferior al que tendría sobre los hombres, lo que muy bien se podría explicar, en línea con el resultado recogido en el Gráfico 4.1, por la menor cuantía de sus pensiones (un 25% inferior, que coincidiría con el la brecha salarial hombre/mujer). En el capítulo siguiente se retomará la cuestión del impacto diferencial que el alargamiento del período de cómputo de la base reguladora podría tener sobre las mujeres en el caso de su abandono temporal del mercado de trabajo como resultado de la maternidad.

### Cuadro 4.2. Impacto de alargamiento del periodo de cómputo de la base reguladora sobre las pensiones según sexo

Nº de años	Mujeres	Tasa de variación	Hombres	Tasa de variación
15	868,8		1146,7	
16	860,5	-0,96	1134,0	-1,11
17	851,0	-2,05	1121,1	-2,23
18	841,5	-3,14	1108,1	-3,37
19	831,9	-4,25	1095,1	-4,50
20	822,2	-5,36	1082,4	-5,61
nº obs.	310		700	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la MCVL

Por último, en el Cuadro 4.3 se reproduce el efecto del alargamiento del periodo de cómputo de la base reguladora según grupos de cotización. Como se puede apreciar en el Gráfico 4.2, que recoge el efecto sobre las pensiones de alargar el período de cálculo de 15 a 20 años, es más intenso para aquellos grupos de cotización asociados con bases más elevadas.

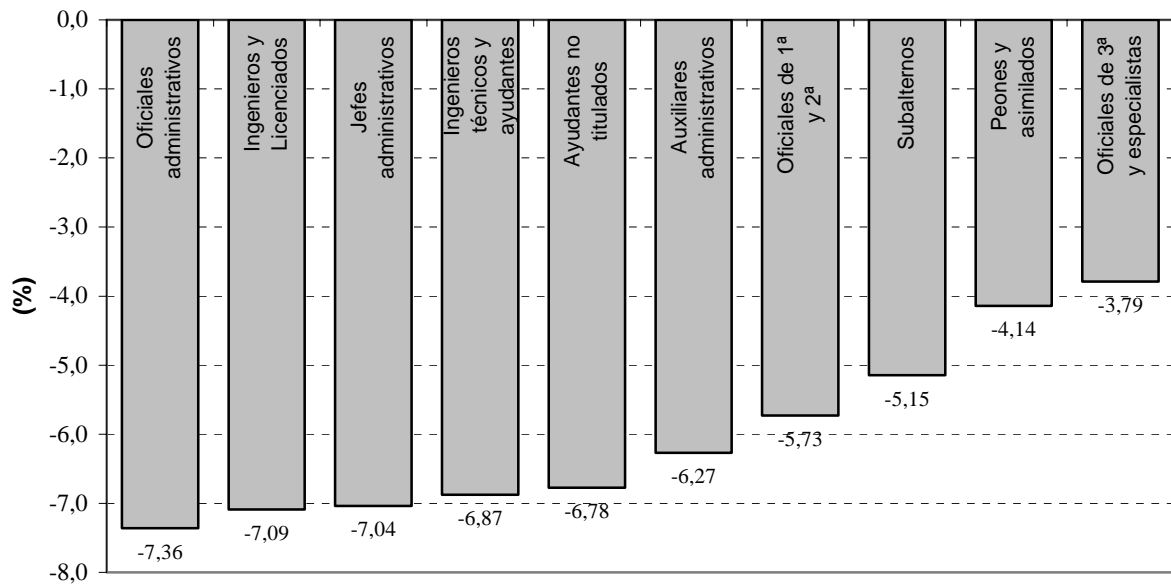
### Cuadro 4.2 Impacto de alargamiento del periodo de cómputo de la base reguladora sobre las pensiones según grupo de cotización

Grupo de cotización	Número de años						Nº de obs.
	15	16	17	18	19	20	
Ingenieros y Licenciados	1667.5	1647.4	1624.6	1601.6	1578.9	1557.1	55
Ingenieros técnicos y ayudantes	1648,0	1634.0	1614.8	1589.9	1564.5	1542.0	40
Jefes administrativos	1416.0	1397.3	1375.1	1357.1	1340.4	1322.9	48
Ayudantes no titulados	1476.7	1456.0	1436.2	1418.1	1400.7	1383.0	48
Oficiales administrativos	1099.8	1084.4	1069.6	1054.1	1038.8	1024.4	110
Subalternos	954.2	945.6	936.1	926.9	916.8	907.5	130
Auxiliares administrativos	902.0	892.1	881.2	870.6	860.1	848.8	65
Oficiales primera y segunda	995.1	984.4	973.6	962.9	952.0	941.2	270
Peones y asimilados	931.6	924.7	918.7	911.8	904.9	897.6	111
Peones y asimilados	754.6	749.2	742.7	737.0	730.0	724.6	131

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la MCVL.



Gráfico 4.2. Impacto sobre la pensión de pasar de 15 a 20 años



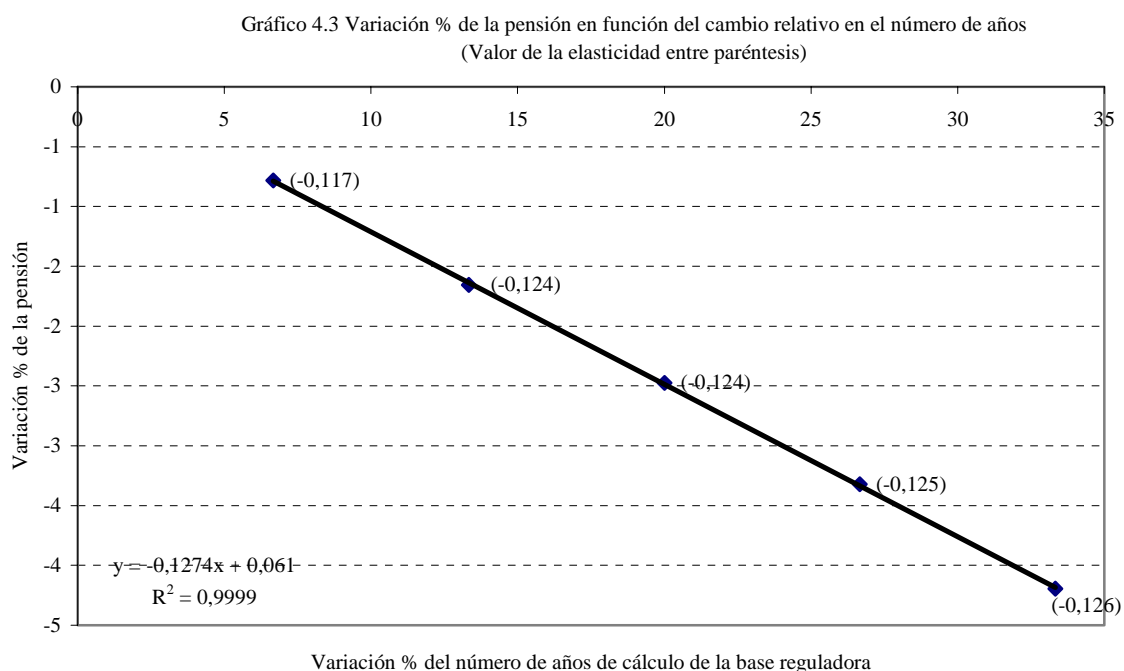
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la MCVL

En resumen, alargar el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación del Régimen General de la Seguridad Social de 15 a 20 años, lo que supone un aumento en el del número de años en un 33%, daría lugar a una caída de la pensión entre un 4 y un 5 % según la muestra utilizada, más intensa entre aquellos con una pensión más alta y sin diferencias apreciables según sexos. A partir de estos datos es sencillo calcular la elasticidad de la pensión ante los cambios del número de años utilizado en el cómputo de la base reguladora,  $\mathcal{E}_{BR}^P$  definida como:

$$\mathcal{E}_{BR}^P = \Delta\% \text{ Pensión} / \Delta\% \text{ años de cálculo de la base reguladora}$$

En el Gráfico 4.3 se recoge el valor de la elasticidad calculada según esta fórmula para cada una de las nuevas fórmulas de cómputo (16, 17...20 años), así como el valor medio que se deriva de las mismas, 0,127. Ello significa que de mantenerse esa relación para aumentos en los años de cálculo de la base reguladora hasta 35 años (un aumento del 133%), la pensión media caería en un 17%.

En todo caso, puesto que es razonable pensar que según nos acerquemos al comienzo de la carrera laboral de los trabajadores las bases de cotización caerán de forma más acelerada que en el periodo central de su vida laboral (que es el que hemos contemplado al pasar de 15 a 20 años), es muy probable que el valor del 17% estimado marque el rango inferior de la caída, siendo de esperar una reducción todavía mayor.



Para terminar, se ha procedido a calcular con idéntico procedimiento, la pensión hipotética que los trabajadores jubilados en 2005 habrían tenido de haberseles aplicado el sistema de cálculo de la Base Reguladora vigente hasta la reforma de 1997 (8 años) y hasta la reforma de 1985 (2 años). En el cuadro 4.3 se recogen los resultados obtenidos, apreciándose un aumento significativo de las pensiones, del 10 % en el caso de pasar de 2 a 15 años y de cerca del 6% en el caso de pasar de 8 a 15 años. Mientras que en el supuesto de ampliación de los años de cómputo de la base reguladora no se detectaban diferencias en resultados según sexos, en el caso de reducción de los mismos se observa un mayor impacto en el colectivo de hombres que en el de mujeres.

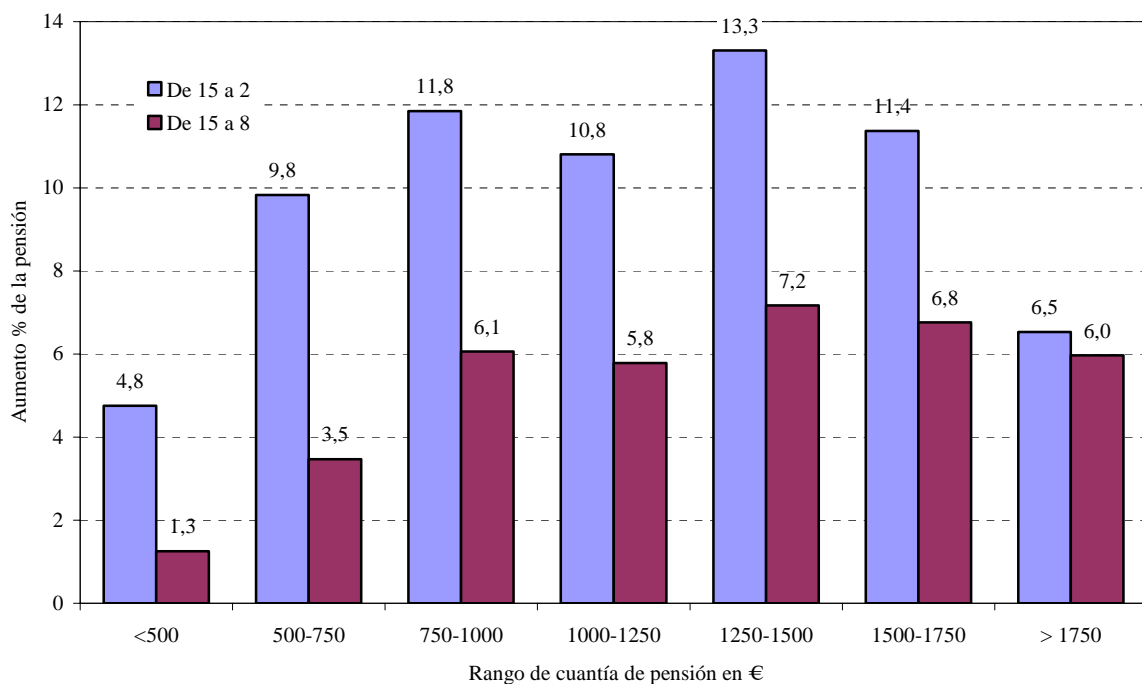
En el Gráfico 4.4, donde se presentan los resultados de estos mismos cambios según tramos de cuantía de pensión de jubilación, se puede comprobar como el mayor impacto se da en las pensiones intermedias.

**Cuadro 4.3 Impacto de acortamiento del periodo de cómputo de la base reguladora sobre las pensiones según grupo de cotización**

Nº de años	Mujeres	Tasa de variación	Hombres	Tasa de variación	Total	Tasa de variación
15	868,8		1146,7		1061,4	
2	947,6	9,07	1267,9	10,57	1169,6	10,19
8	911,9	4,96	1215,4	5,99	1122,3	5,74

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la MCVL

Gráfico 4.4. Impacto de la reducción del periodo de cómputo de la Base Reguladora de 15 a 8 y a 2 años.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la MCVL

#### 4.4. Conclusiones

El análisis realizado es claro en lo que se refiere a las implicaciones sobre el tamaño de las pensiones de una ampliación del número de años utilizado en el cómputo de la base reguladora. La ampliación de 15 a 20 años daría como resultado unas pensiones más bajas en el entorno del 5 %, con un efecto mayor en el caso de las pensiones más altas y menor en el caso de las pensiones más bajas, que prácticamente no se verían afectadas. En concreto, tomando como referencia el valor medio de las altas de pensiones del último mes disponible (agosto de 2007), la reducción estimada sería de un 5% (al más de 60 € mensuales). Por último, las estimaciones no detectan la existencia de diferencias según género.

Aunque la calidad de los datos anteriores a 1985 no han permitido realizar estimaciones para más de 20 años, todo apunta que de tomarse como referencia el conjunto de la vida laboral de los trabajadores el impacto final sobre las pensiones, con los actuales sistemas de cálculo, sería muy significativo, con una reducción que, como mínimo (un mínimo muy conservador) sería del 17%.