



FUNDACION BBV

**EQUIDAD Y ESTABILIDAD DEL SISTEMA
DE PENSIONES ESPAÑOL**

Carlos Monasterio Escudero

Isidro Sánchez Alvarez

Francisco Blanco Angel

Marzo, 1996

ECONOMIA PUBLICA

EQUIDAD Y ESTABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

Carlos Monasterio Escudero
Isidro Sánchez Alvarez
Francisco Blanco Angel

Marzo, 1996

Centro de Estudios de Economía sobre el Sector Público

Director: **D. José Manuel González-Páramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid

CARLOS MONASTERIO ESCUDERO

Catedrático de Hacienda Pública y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, Doctor en Ciencias Económicas por dicha Universidad. Especialista en temas de Federalismo Fiscal y Economía de la Seguridad Social, ha realizado investigaciones para diversas instituciones y ha formado parte del Grupo de Trabajo encargado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para la elaboración del «Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas».

Es Miembro del Consejo de Dirección de la revista *Hacienda Pública Española* y del *International Institute of Public Finance*. Coautor del libro *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*, Fundación BBV, 1993 y autor de numerosos artículos en revistas especializadas como *Papeles de Economía Española*, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, *Información Comercial Española*, *Hacienda Pública Española*, *Presupuesto y Gasto Público*, etc.

ISIDRO SANCHEZ ALVAREZ

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo. Es Profesor Titular de Economía Financiera y Contabilidad en dicha Universidad. Ha realizado diversos trabajos de investigación para la empresa HUNOSA y para la Dirección Regional de Vivienda del Principado de Asturias. Sus líneas de investigación se centran en el análisis económico de la población, en concreto la problemática relacionada con los sistemas de pensiones, así como en las matemáticas de las operaciones financieras. Autor de diversos artículos sobre los temas objeto de investigación en revistas especializadas como *Revista de Trabajo y Seguridad Social* y *Actualidad Financiera*.

FRANCISCO BLANCO ANGEL

Profesor Asociado de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por dicha Universidad. Sus investigaciones se centran en el análisis de la equidad y estabilidad del sistema de pensiones de jubilación.

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y descentralización, etc.

RESUMEN

El funcionamiento correcto de un sistema de pensiones público, de tipo contributivo y profesional y que utiliza el régimen financiero de reparto, como es el español, exige atender a los objetivos de equidad y estabilidad.

Con independencia de la cuantía de las transferencias intergeneracionales que genere el sistema de reparto, éstas deberían distribuirse de modo homogéneo entre los miembros de una misma generación. En el caso español, este criterio de equidad intrageneracional coincide con el criterio de proporcionalidad entre las cotizaciones aportadas y las pensiones recibidas, que el sistema enuncia como objetivo en materia de pensiones. Las rupturas de la proporcionalidad y las quebras de la equidad pueden producirse debido al funcionamiento de los Regímenes Especiales, que disfrutaban en muchos casos de menores períodos de cotización y menor presión contributiva, beneficiándose en cambio de la política de pensiones mínimas.

Desde una perspectiva distinta, el funcionamiento estable a largo plazo de una institución como es la Seguridad Social requiere asegurar la solvencia futura del sistema. Cuando el contrato intergeneracional implícito en el sistema de pensiones es el de tasa fija de sustitución, como ocurre en el caso español y en la mayoría de los sistemas públicos de pensiones, los procesos de envejecimiento demográfico y los problemas de empleo ponen en peligro el equilibrio financiero del sistema.

Como medidas que podría incidir simultáneamente en un reforzamiento del grado de equidad y en un mayor equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social en el futuro, se proponen un cambio en la fórmula de cálculo de las pensiones iniciales, para aumentar la proporcionalidad, un retraso en la edad de jubilación, para paliar los efectos del envejecimiento y una igualación de la presión contributiva de los Regímenes Especiales respecto al general. Todas estas medidas incidirán también en una menor tasa de sustitución, reformulando el contrato intergeneracional implícito, para adaptarlo a las nuevas circunstancias imperantes.

SUMARIO

| | Páginas |
|---|---------|
| CAPITULO 1. INTRODUCCION | 7 |
| CAPITULO 2. ASPECTOS DE EQUIDAD INTRAGENERACIONAL | 9 |
| 2.1. La equidad en materia de pensiones y su medida. | 9 |
| 2.1.1. La elección de un criterio de equidad. La equidad como proporcionalidad. | 9 |
| 2.1.2. La medida de equidad. La tasa interna de rendimiento. | 10 |
| 2.2. Análisis del caso español. | 11 |
| 2.2.1. Organización institucional de sistema de pensiones de jubilación de la Seguridad Social. | 11 |
| 2.2.1.1. Un sistema público y de reparto. | 11 |
| 2.2.1.2. Un sistema estructurado en regímenes. | 14 |
| 2.2.2. Equidad intrageneracional y Regímenes Especiales. | 17 |
| 2.2.2.1. Las razones de la quiebra de la proporcionalidad. | 17 |
| 2.2.2.2. El Régimen de Clases Pasivas de los funcionarios | 22 |
| 2.2.2.2.1. Organización y funcionamiento. | 22 |
| 2.2.2.2.2. Aspectos diferenciales del Régimen de Clases Pasivas. | 26 |
| 2.2.2.2.3. Comparación entre el Régimen de Clases Pasivas y el Régimen General de la Seguridad Social | 28 |
| 2.2.2.3. Tasas internas de rendimiento por regímenes. | 32 |
| CAPITULO 3. LA ESTABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA A LARGO PLAZO | 36 |
| 3.1. Proyecciones, equilibrio y quiebra del sistema de pensiones: una nota metodológica. | 36 |
| 3.2. Metodología de la proyección: supuestos demográficos y económicos. | 39 |
| 3.3. Indicadores demográficos: las tasas de dependencia. | 41 |
| 3.4. El gasto en pensiones de vejez a largo plazo y su posible financiación. | 44 |
| 3.4.1. Cuantificación del gasto inducido por la evolución demográfica. | 44 |
| 3.4.2. Sensibilidad ante variaciones en las hipótesis de partida. | 49 |
| 3.4.2.1. Hipótesis demográficas. | 49 |
| 3.4.2.2. Hipótesis económicas. | 50 |
| 3.4.2.2.1. Variaciones en las tasas de ocupación | 50 |
| 3.4.2.2.2. Incrementos de las pensiones reales y de las remuneraciones reales. | 52 |
| 3.5. Tipos de cotización necesarios para mantener el equilibrio financiero del sistema | 57 |
| CAPITULO 4. ALGUNAS ESTRATEGIAS DE REFORMA | 59 |
| 4.1. Las opciones de la «no reforma» o el abandono del sistema. | 59 |
| 4.2. Las propuestas de reforma en el marco del contrato actual. | 62 |
| 4.2.1. Un cambio en la proporcionalidad. Los parámetros de cálculo de la pensión inicial. | 62 |
| 4.2.1.1. Ampliación del período de cálculo de la base reguladora. | 63 |

| | | |
|----------------------------------|---|----|
| 4.2.1.2. | Cambios en la proporcionalidad de la escala. | 68 |
| 4.2.2. | Un nuevo contrato para nuevas circunstancias. La fijación de la edad de jubilación. | 70 |
| 4.2.2.1. | Evolución reciente y aspectos demográficos. | 73 |
| 4.2.2.2. | Redefinición del proceso de abandono de la actividad. | 76 |
| 4.2.2.3. | Posibilidades económicas y financieras de una modificación en la edad de jubilación. | 79 |
| 4.2.2.4. | Efectividad financiera. | 82 |
| 4.2.2.5. | Modalidades de actuación. | 85 |
| 4.2.2.5.1. | Retraso en la edad media de jubilación. | 85 |
| 4.2.2.5.2. | Jubilación progresiva. | 87 |
| 4.2.2.5.3. | Flexibilidad. | 90 |
| CAPITULO 5. CONCLUSIONES | | 92 |
| 5.1. | Planteamiento general | 92 |
| 5.2. | Aspectos de equidad intrageneracional | 92 |
| 5.3. | Estabilidad financiera del sistema y equidad intergeneracional | 95 |
| 5.4. | Las alternativas de reforma | 96 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS | | 98 |

EQUIDAD Y ESTABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

CAPITULO I. INTRODUCCION

Dentro del gasto en protección social, destaca por su volumen el gasto en pensiones, que representa en España en torno al 50% del gasto social total. Esta partida presupuestaria se ha venido caracterizando además porque, a pesar de las reformas emprendidas, sigue creciendo a tasas importantes, en torno al 10%, si bien más moderadas que en etapas anteriores. Por otra parte, el creciente envejecimiento de la población, y la radical transformación de la estructura por edades que se producirá en el próximo siglo, han agudizado las preocupaciones sobre la evolución de esta partida de gasto, y sus posibles efectos sobre el desequilibrio financiero del sector público.

El carácter de largo plazo de las prestaciones, especialmente la de vejez, plantean asimismo la dificultad de contener su crecimiento a corto plazo, y la necesidad de realizar las reformas con un carácter progresivo, con el objeto de que los individuos puedan planificar sus decisiones y no se lesionen los intereses de ciertas generaciones frente a otras. Precisamente esta determinación de contrato a largo plazo, hace que el sistema de pensiones se base implícitamente en una especie de acuerdo de solidaridad entre generaciones —explicitado en buena medida a través de la legislación social— que plantea la necesidad de estudiar su equilibrio, y las posibles reformas, dentro de un marco de tratamiento equitativo inter e intrageneracional.

El objetivo de este trabajo consiste precisamente en estudiar estos aspectos del sistema de pensiones de jubilación español. En primer

lugar, se analizan en el capítulo 2 los aspectos relacionados con la equidad intrageneracional. Fijada la proporcionalidad como criterio de equidad, se establece la tasa interna de rendimiento como medida más adecuada de la misma. La aplicación de este indicador a los diferentes regímenes especiales, incluido el de funcionarios, permite analizar la quiebra de proporcionalidad, y establecer el efecto de diferentes posibilidades de actuación con el objeto de restablecer la misma. En este mismo capítulo, se analizan las diversas opciones utilizadas por los sujetos cubiertos por el sistema con el fin de maximizar sus rentas y quebrar el carácter contributivo del sistema, relacionando las mismas con el grado de cumplimiento fiscal. Por último, se aborda el análisis diferenciado del Régimen de Clases Pasivas de los funcionarios públicos, realizando una comparación con el Régimen General de la Seguridad Social.

El capítulo 3 se dedica al análisis de la estabilidad financiera del sistema a largo plazo y, consecuentemente, al equilibrio del contrato implícito entre las distintas generaciones. Tomando como base la proyección de la población española realizada por el Instituto de Demografía en 1994, se simula el comportamiento del sistema de pensiones de jubilación para el período 1994-2051, estableciendo los resultados en términos de índices de crecimiento del gasto en pensiones, del PIB, de la carga financiera por trabajador y de los tipos de cotización globales del sistema. Asimismo, se analizan los efectos de diferentes hipótesis sobre la evolución del mercado de trabajo, y se es-

tudia la relación entre la evolución de las pensiones y las remuneraciones reales.

El capítulo 4 analiza algunas propuestas de reforma del sistema de pensiones. En primer lugar, se estudian las propuestas de «no reforma» o abandono del sistema: la financiación por la vía de otros impuestos como el IVA, y la propuesta de privatización del segundo pilar propugnada por el Banco Mundial. A continuación, se aborda el análisis de otras reformas, dentro del sistema actual de prestaciones, dirigidas hacia una redefinición

del contrato intergeneracional subyacente, estableciendo sus efectos en términos de tipos de cotización globales del sistema. En este sentido, se plantea una ampliación del período de cálculo de la base reguladora, un cambio en la proporcionalidad de la escala y una modificación de la edad de jubilación. En todos los casos, se analizan las posibilidades de dichas reformas, sus efectos sobre la equidad, y la efectividad financiera de las mismas. Por último, en el capítulo 5 se sintetizan las conclusiones de los análisis elaborados en los capítulos precedentes.

CAPITULO 2. ASPECTOS DE EQUIDAD INTRAGENERACIONAL

En este capítulo se analizan los aspectos de equidad en el sistema de pensiones, tanto desde el punto de vista teórico como en su vertiente aplicada, referida ésta al caso español.

El capítulo comienza discutiendo cuál es el criterio de equidad más adecuado para juzgar el sistema de pensiones. Se opta por tomar como criterio de equidad el de proporcionalidad entre las pensiones recibidas y las cotizaciones pagadas al sistema. Este criterio es congruente con el carácter contributivo y proporcional que la Seguridad Social española enuncia para la política de pensiones.

La elección de la proporcionalidad como criterio de equidad no significa renunciar a la redistribución, sino reconocer que las políticas redistributivas encuentran en la progresividad del Sistema Fiscal y otras políticas de gasto un medio mucho más adecuado en el que plasmarse.

Como medida de la equidad se elige el tipo interno de rendimiento que iguala el flujo de cotizaciones pagadas y pensiones recibidas. De este modo se evitan los sesgos que en un análisis a largo plazo (como es el de la Seguridad Social) introduce la elección del tipo de interés utilizado para calcular los valores presentes.

El segundo apartado del capítulo analiza los aspectos de equidad intrageneracional en el sistema de pensiones español. Se trata de comprobar si el sistema ofrece a los afiliados de todos los regímenes la misma tasa interna de rendimiento (TIR). Con independencia de la magnitud de la transferencia intergeneracional obtenida con un sistema de reparto, ésta debería repartirse igualmente entre todos los miembros de la misma generación, sin que resulte determinante el sector de actividad donde hayan estado ocupados y el régimen de la

Seguridad Social en que hayan estado encuadrados.

Dado que normalmente es la proliferación de regímenes especiales lo que plantea problemas de trato desigual, se describe la organización de sistema español de Seguridad Social en un Régimen General y una serie de Regímenes Especiales. A continuación, se analizan las razones de quiebra de la proporcionalidad y del diferente esfuerzo contributivo por regímenes.

Por sus especiales características, se estudia separadamente el Régimen de Clases Pasivas de los funcionarios, describiendo en primer lugar su funcionamiento para, a continuación, analizar sus defectos de diseño institucional, y efectuar un análisis comparado respecto al Régimen General de la Seguridad Social.

Finalmente, se muestran los resultados, en términos de TIR obtenido para los distintos regímenes.

2.1. La equidad en materia de pensiones y su medida

2.1.1. La elección de un criterio de equidad. La equidad como proporcionalidad

Para poder analizar la equidad intrageneracional del sistema de pensiones es necesario establecer previamente un criterio de equidad. Una vez fijado, podremos juzgar si el reparto de las cargas y beneficios del sistema de pensiones se efectúa o no conforme al mismo. Básicamente, existen dos criterios de equidad posibles: la proporcionalidad y la redistribución.

En este capítulo se adoptará como criterio de equidad para el sistema de pensiones español el que el propio sistema define como ob-

jetivo central, a saber, garantizar pensiones proporcionales a las contribuciones satisfechas.

El hecho de que el sistema funcione para transferir renta salarial conduce a excluir consideraciones redistributivas, y refuerza la proporcionalidad en las prestaciones: mientras el Sistema Fiscal desarrolla una actividad redistributiva a corto plazo¹, centrada en transferir capacidad de consumo de unos individuos a otros, a partir de las diferencias de su renta anual y abarca a toda la población del país, los sistemas de Seguridad Social profesionales y contributivos —como el español—, en cambio, están diseñados para operar desde una perspectiva de largo plazo, a partir de alguna medida de renta vitalicia, y su objetivo es transferir capacidad de consumo de unas épocas del ciclo laboral a otras, pero para un mismo individuo. Los sistemas de Seguridad Social así concebidos, son por lo tanto ajenos a objetivos redistributivos.

Ello no quiere decir que los aspectos redistributivos carezcan de importancia, sino que no es la Seguridad Social la parcela del Sector Público más adecuada para ocuparse de ellos. Las acciones redistributivas deben abordarse desde una perspectiva global, teniendo en cuenta el conjunto de ingresos del individuo y no exclusivamente la renta salarial, por lo que la corrección de las desigualdades distributivas debe quedar a cargo del Sistema Fiscal.

Es necesario matizar que, al entender la equidad como proporcionalidad, nos estamos refiriendo a una proporcionalidad *ex ante* o de derecho, es decir, se trata de que un individuo no resulte privilegiado por el sistema por el simple hecho de estar afiliado a un determinado régi-

men. Lo anterior no excluye la posibilidad de una redistribución *ex post* o de hecho como consecuencia de determinadas circunstancias como pueden ser las diferencias en la edad de fallecimiento. Aunque estadísticamente se pueda establecer qué colectivos resultan beneficiados, como por ejemplo el de las mujeres (ya que tienen una mayor esperanza de vida), una cierta redistribución de hecho puede ser asumible por motivos de igualdad de trato.

2.1.2. *La medida de equidad. La tasa interna de rendimiento*

Como ya hemos comentado, el programa de pensiones de jubilación de la Seguridad Social profesional y contributivo, pretende alcanzar una mejor asignación de renta entre consumo presente y consumo futuro, a lo largo del ciclo vital de un mismo individuo. Por esa razón, el análisis de la equidad del sistema de pensiones debe hacerse desde la perspectiva del ciclo vital, ya que sólo bajo este enfoque el sistema resulta comprensible. En cambio, si analizásemos la incidencia redistributiva del programa de pensiones desde el punto de vista anual, nos resultaría imposible comprender por qué pobres y ricos son gravados ambos con un impuesto sobre la nómina de carácter fuertemente regresivo² para proporcionar prestaciones tanto a pobres como a ricos.

El análisis de incidencia vitalicia, exige tener en cuenta el flujo total de cotizaciones pagadas y pensiones recibidas por un individuo a lo largo del tiempo. Para ello, se calculará la tasa interna de retorno que iguala el valor de las cotizaciones efectuadas y las pensiones recibidas a lo largo de la vida del individuo³.

¹ Los impuestos sobre la renta personal y societaria se aplican sobre una medida anual de los ingresos.

² Argimón, I., y González-Páramo, J. M. (1987).

³ Para el cálculo de la TIR se ha optado por la aproximación de las prestaciones percibidas como pensionista

mediante una renta cierta cuya duración coincide con la esperanza de vida a los 65 años. Los cálculos se han realizado en base a los pagos mensuales, obteniendo la TIR como la tasa anual equivalente en capitalización compuesta. La aproximación de la TIR mediante una renta

TASA INTERNA DE RENDIMIENTO (TIR)

Valor «r» que verifica:

$$\sum_{j=e}^{64} S_j \cdot t_j \cdot (1+r)^{64-j} = \sum_{i=65}^m P_i / (1+r)^{i-64}$$

siendo:

e = Edad a la que se empieza a cotizar a la Seguridad Social

S_j = Base de cotización del año j

t_j = Tipo de cotización del año j

P_i = Pensión abonada en el año i

m = Edad inmediatamente anterior a la muerte del individuo

r = Tasa de interés constante (tasa interna de rendimiento)

Esta medida es utilizada frecuentemente en las estimaciones de incidencia redistributiva de la Seguridad Social efectuadas desde la perspectiva del ciclo vital⁴, y tiene la ventaja respecto a otras medidas posibles, como la riqueza neta de la Seguridad Social (diferencia entre el valor de las pensiones a recibir y el importe de las cotizaciones efectuadas), de que no precisa realizar hipótesis sobre el tipo de interés con el que actualizar el flujo de cotizaciones y prestaciones.

2.2. Análisis del caso español

2.2.1. Organización institucional del sistema de pensiones de jubilación de la seguridad social

2.2.1.1. Un sistema público y de reparto

El sistema español de pensiones de jubilación es de carácter público, contributivo, obligatorio, y está basado en el modelo de reparto.

vitalicia basada en las probabilidades de supervivencia deducidas de las tablas de mortalidad correspondientes produce resultados muy similares.

Es público porque es el Estado quien se encarga de regular y gestionar el sistema, es contributivo y obligatorio porque todos los trabajadores, ya lo sean por cuenta propia o ajena, están obligados a dedicar un porcentaje de sus rentas del trabajo a su financiación, y es de reparto porque las prestaciones que se pagan a los trabajadores retirados, se financian con las cotizaciones que en ese momento están pagando los trabajadores que permanecen en activo, sin que exista una acumulación sustancial de reservas.

En un sistema de pensiones de jubilación basado en el modelo del reparto y financiado mediante el gravamen de las rentas del trabajo, la determinación de la cuantía de la prestación exige proceder a una doble distribución de la base imponible: en primer lugar, resulta necesario determinar qué parte de las rentas del trabajo ha de ser transferida a los pensionistas, y cuanto va a permanecer en manos de los trabajadores. Posteriormente, la parte correspondiente a los pensionistas ha de ser distribuida entre los mismos. El cálculo de los recursos que las generaciones en activo deben transferir a los pasivos exige la elección previa de un criterio de equidad intergeneracional, determinar la cuantía de la prestación que ha de recibir cada trabajador en relación a otros trabajadores de su misma generación implica, por su parte, la elección de un criterio de equidad intrageneracional. Ambas cuestiones pueden ser tratadas independientemente.

Siguiendo a Musgrave (1981), hay tres tipos principales de contratos conforme a los cuales pueden determinarse, en cada ejercicio, los recursos que las generaciones en activo han de transferir a las generaciones jubiladas:

⁴ Una buena revisión de la literatura puede verse en Meyer, C., y Wolff, N. (1987).

1. Tasa fija de sustitución (TFS)

Según este tipo de contrato, la pensión que recibe un trabajador es igual a un porcentaje constante de su salario en activo. El tipo de cotización se convierte en la variable dependiente y debe adaptarse a las necesidades recaudatorias del sistema.

Sea P = pensión per capita, W = salario per cápita, J = número de jubilados, L = número de trabajadores, y C = tipo de cotización, la ecuación de equilibrio del sistema permite deducir que:

$$C = \frac{P \times J}{W \times L}$$

2. Tasa fija de contribución (TFC)

En este caso, es la tasa de cotización la que se fija previamente y la tasa de sustitución pasa a depender de los recursos disponibles, con lo cual se puede deducir que:

$$P = \frac{C \times W \times L}{J}$$

3. Posición relativa fija (PRF)

Las pensiones se calculan en este caso como una proporción constante de los salarios netos de los trabajadores (salarios brutos menos cotizaciones sociales). Tanto la tasa de cotización como las pensiones se adaptan para mantener fija dicha razón.

Sea « r » dicha razón. La pensión será:

$$P = rW(1 - C)$$

y como siempre ha de cumplirse que:

$$P = \frac{CWL}{J}$$

despejando tendremos:

$$C = \frac{rJ}{L + rJ}$$

Buena parte de los sistemas de pensiones de jubilación públicos —como en el caso español— han seguido un modelo de TFS con revalorizaciones discrecionales para ajustar las pensiones al incremento de los salarios reales. Este modelo resultaba atractivo en un contexto de crecimiento demográfico y de los salarios, pero hoy en día la mayor parte de los países desarrollados sufren un proceso de envejecimiento de la población que, de mantenerse el modelo de TFS, conducirá a importantes subidas en los tipos de cotización, poniendo en peligro la aceptación general del contrato intergeneracional en que se basa el sistema de pensiones. Se hace por lo tanto necesario elegir explícitamente un modelo que resulte intergeneracionalmente equitativo, con objeto de que pueda ser aceptado por todos y resulte estable en el tiempo.

Desde el punto de vista de la equidad, la diferencia entre los tres modelos propuestos viene determinada por la distinta forma de distribuir entre activos y pasivos los riesgos y beneficios derivados de las variaciones en los salarios reales y la tasa de dependencia.

Bajo la TFS, son los trabajadores en activo los que tendrían que asumir la carga derivada de una disminución de la productividad o un aumento de la tasa de dependencia, ya que sería necesario subir las cotizaciones con el fin de mantener las pensiones estipuladas, pero por otra parte los jubilados no se podrían beneficiar de posibles incrementos en los salarios reales.

Por el contrario, si adoptamos un sistema de TFC, son los pensionistas los que corren con todo el riesgo, aunque también es cierto que en un escenario de crecimiento de los sa-

larios y disminución de la tasa de dependencia ellos serían los únicos beneficiados.

El modelo de PRF es el único que nos asegura una distribución equitativa de riesgos y beneficios entre las generaciones activas y pasivas. Bajo la PRF, un aumento de los salarios reales se traduciría tanto en un aumento de los salarios netos de los trabajadores como en un aumento de las pensiones. Asimismo, si se produjese un aumento de la tasa de dependencia, las cotizaciones se ajustarían al alza, y las pensiones se verían reducidas para mantener constante la proporción entre pensiones y salarios netos.

La PRF es además el único contrato que proporciona un ajuste automático a la inflación. Las otras dos aproximaciones, especialmente la TFS, requieren una disposición explícita de ajuste a la inflación.

Cuadro 2.1
EFFECTOS DE CAMBIOS EN LOS
SALARIOS REALES Y EN LA TASA
DE DEPENDENCIA BAJO LOS
MODELOS DE T.F.S., T.F.C. Y P.R.F.

| | (1) Tipo cotización | (2) Pensión | (3) Salario neto | Razón entre 2 y 3 |
|--------------------------|---------------------------|----------------|------------------------|-------------------------|
| TFS | | | | |
| Δ salarios ... | - | 0 | + | - |
| Δ tasa dependencia .. | + | 0 | - | + |
| TFC | | | | |
| Δ salarios ... | 0 | + | + | 0 |
| Δ tasa dependencia .. | 0 | - | 0 | - |
| PRF | | | | |
| Δ salarios ... | 0 | + | + | 0 |
| Δ tasa dependencia .. | + | - | - | 0 |

Nota: Un signo más indica incremento, un signo menos indica decremento y un cero indica que no se produce variación alguna; Δ = Indica un incremento de la variable considerada; TFS = Tasa fija de sustitución; TFC = Tasa fija de contribución; PRF = Posición relativa fija.

Fuente: Elaboración a partir de Musgrave (1981).

El sistema español de pensiones sigue el modelo de tasa fija de sustitución descrito anteriormente, calculándose la pensión inicial en función de las bases de cotización anteriores a la jubilación, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$\text{Pensión inicial} = \text{BR} \times [0,6 + (n - 15) \times 0,02]$$

donde BR es la base reguladora y n el número de años cotizados.

La base reguladora se obtiene como promedio de las bases de cotización de los últimos ocho años, actualizando las bases correspondientes a los seis años más antiguos a su valor real de dos años antes de la fecha de jubilación. La expresión que recoge su cálculo viene dada por:

$$\text{BR} = \left(\sum_{j=1}^{24} B_j + \sum_{j=25}^{96} B_j \frac{I_{25}}{I_j} \right) \times \frac{1}{112}$$

siendo B_j la base de cotización mensual correspondiente a los 96 meses anteriores a la jubilación e I_n el índice de precios al consumo correspondiente al i-ésimo mes previo a la fecha de jubilación.

El número de años cotizados n debe estar comprendido entre 15 y 35, no teniendo derecho a pensión contributiva si $n < 15$ y coincidiendo la pensión con la base reguladora si $n \geq 35$.

Por lo tanto, la evolución de la pensión no está normativamente condicionada por la evolución de la tasa de dependencia pensionistas/cotizantes, ni por la evolución de los salarios reales. Además, las pensiones se revalorizan en función de la inflación prevista con la finalidad de que éstas mantengan su poder adquisitivo. Como ya se ha comentado, un sistema de TFS como éste haría caer el peso de un aumento de la tasa de dependencia, ya sea como consecuencia del desempleo, la disminu-

ción de la actividad o del envejecimiento demográfico, enteramente sobre la población cotizante.

2.2.1.2. Un sistema estructurado en regímenes

La Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963, establece la estructuración del sistema de la Seguridad Social por regímenes: un Régimen General como núcleo central del sistema y una serie de regímenes especiales orientados hacia colectivos específicos que, «por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos» requieran un tratamiento diferenciado. A continuación, describiremos brevemente las características de cada uno de ellos.

El Régimen General

Incluye a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios, a algunas categorías profesionales que no han merecido un tratamiento diferencial y que han quedado por lo tanto asimiladas al mismo y a los funcionarios de Organismos Autónomos del Estado, a aquellos de nuevo ingreso en las Comunidades Autónomas y a los interinos ingresados con posterioridad al 1 de enero de 1965.

La base de cotización para todas las contingencias y situaciones amparadas por la acción protectora del Régimen General, está constituida por la remuneración total del trabajador, siempre y cuando esté comprendida entre la base mínima y máxima correspondiente a su categoría profesional conforme a la escala establecida. De no ser así, se cotizará por la base mínima si la remuneración es inferior a ésta o por la máxima si resultase superior. Este sistema es común también a los Regímenes Especiales del Mar y Minería del Carbón. El tipo de cotización para contingencias comunes es

en 1995 del 28,3%, del que el 23,6% será a cargo de la empresa y el 4,7% a cargo del trabajador.

Los Regímenes Especiales vigentes en la actualidad son:

– Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

– Régimen Especial para la Minería del Carbón

– Régimen Especial Agrario

– Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

– Régimen Especial de Empleados del Hogar.

El Régimen Especial de los Trabajadores del Mar y el Régimen Especial para la Minería del Carbón, como ya se ha comentado, pueden considerarse asimilados en cuanto a procedimientos y tipos de cotización al Régimen General.

En el Régimen Especial Agrario se incluyen tanto los trabajadores agrarios por cuenta ajena, como los trabajadores agrarios por cuenta propia titulares de pequeñas explotaciones que atiendan personalmente. La base de cotización durante 1995 de los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen Especial Agrario, para todas las contingencias y situaciones, exceptuada la de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, será la correspondiente a las bases mínimas por categorías profesionales establecidas para el Régimen General y el tipo aplicable a dichas bases el 11,5%. La base de cotización de los trabajadores por cuenta propia, durante 1995, será una base única de 77.760 pesetas mensuales y el tipo de cotización el 18,75.

A estas cotizaciones deben sumarse además las efectuadas por los empresarios agrícolas en concepto de cotizaciones por jornadas reales a un tipo del 15,5% para 1995, año en el que desaparece la cotización empresarial por jornadas teóricas.

El Régimen Especial de Trabajadores Autónomos incluye a aquellos trabajadores independientes o por cuenta propia. En cuanto a las bases de cotización son aplicables las normas del Régimen General pudiendo elegir aquellos trabajadores menores de 50 años la base de cotización que prefieran dentro de los límites comprendidos entre la base máxima y la mínima, que en 1995 son 362.190 y 98.490 pesetas mensuales, respectivamente. La elección de la base de cotización por los trabajadores autónomos que, a 1 de enero de 1995, tuvieren 50 años o más, estará limitada a la cuantía de 189.000 pesetas mensuales, a menos que vinieran cotizando por una base superior, en cuyo caso, podrán mantener dicha base de cotización o incrementarla, como máximo, en el mismo porcentaje en que se haya aumentado la base máxima de cotización a este régimen. El tipo de cotización será el 28,3%, igual por lo tanto que para el Régimen General.

Resulta necesario recordar aquí que el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, en su Disposición Adicional 9.ª, abre la puerta al fenómeno tradicionalmente conocido como «compra de pensiones» al establecer que, cuando reuniendo un trabajador autónomo los requisitos para estar incluido en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, no se hubiese solicitado la preceptiva alta, las cotizaciones exigibles correspondientes a períodos anteriores a la formalización del alta, producirán efecto respecto a las prestaciones una vez hubieran sido ingresadas con los recargos correspondientes.

Este mecanismo regularizador, que no era tradicionalmente admitido, permite a los trabajadores autónomos comprar una pensión a un coste mínimo —comportamiento que es de esperar que se produzca siempre que los beneficios esperados de la pensión sean superiores a su coste— colocándolos en una situación claramente ventajosa con respecto a los trabajadores de los demás regímenes.

El Régimen Especial de Empleados del Hogar incluye a aquellos trabajadores por cuenta ajena que realicen labores domésticas en domicilios particulares. La base de cotización es única y se corresponde con la base mínima establecida para el grupo 10 del Régimen General. El tipo de cotización aplicable será el 22%, del que el 18,3% será a cargo del empleador y el 3,7% a cargo del trabajador.

Por otra parte, existe —fuera del ámbito de la Seguridad Social— un sistema de protección específico para funcionarios públicos, formado por un doble mecanismo constituido por el Régimen de Clases Pasivas y el Mutualismo Administrativo, cuya cobertura se dirige básicamente a los funcionarios de carrera de las administraciones civiles, militares y de justicia, a los transferidos a las Comunidades Autónomas, a los de las Cortes Generales y otros organismos constitucionales o estatales (Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, etc.) así como a los interinos ingresados con anterioridad al 1 de enero de 1965. Dentro de este sistema cada trabajador cotiza por una cantidad fija mensual en función de su categoría.

Los cuadros 2.2 y 2.3 dan idea de la importancia relativa de cada uno de los regímenes en cuanto al número de trabajadores que incluyen y al importe de las cotizaciones satisfechas.

Cuadro 2.2
NUMERO DE COTIZACIONES POR
REGIMENES EN 1994

| Régimen | Cotizaciones |
|--------------------------------|--------------|
| Régimen general | 8.676.626 |
| R. Esp. Agrario Cta. Propia .. | 429.340 |
| R. Esp. Agrario Cta. Ajena .. | 645.445 |
| R. Esp. Mar | 99.910 |
| R. Esp. Carbón | 30.579 |
| R. Esp. Autónomos | 1.908.109 |
| R. Esp. Emp. Hogar | 146.736 |
| Clases pasivas (1) | 806.160 |

Fuente: Elaboración a partir de los datos del Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

(1) Datos facilitados por las mutualidades de funcionarios.

Esta pluralidad de sistemas y regímenes se apoya sin embargo en una regulación unitaria en cuestiones como los principios básicos de determinación de las pensiones, los topes máximos y mínimos de las mismas, y las reglas de actualización, incompatibilidad, concurrencia o cómputo recíproco entre otros aspectos.

Cuadro 2.3.
CUOTAS POR REGIMENES 1994
(OCUPADOS)
(en millones)

| Régimen | Cuota |
|--------------------------|-----------|
| General | 5.072.589 |
| Autónomos | 622.055 |
| Agrario | 183.708 |
| Mar | 36.433 |
| Carbón | 28.860 |
| Hogar | 28.090 |
| Clases pasivas (1) | 93.421 |

(1) Recoge solamente la aportación del trabajador. Se ha calculado multiplicando la cotización por funcionario correspondiente a cada una de las categorías por el número de funcionarios encuadrados en las respectivas categorías.

Fuente: Elaboración a partir de los datos del Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

Los cambios legislativos de los últimos años han mostrado la intención de ir aproximando y simplificando las distintas pensiones públicas con medidas tan importantes como la integración de los Régimenes Especiales de Ferrovianos, Artistas, Toreros, Futbolistas y Representantes de Comercio en el Régimen General y el de Escritores en el de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos determinada por la Ley 26/1985, de 31 de julio, para la racionalización de la acción protectora de la Seguridad Social, o la integración del Régimen especial de Funcionarios de la Administración Local en el Régimen General a través del Real Decreto 480/93, de 2 de abril.

Estas y otras medidas que a lo largo de los últimos años han supuesto un verdadero intento de homogeneización de los distintos sistemas de protección, ponen de manifiesto que la equiparación de los sistemas –cuestión históricamente frenada por inercias normativas, consolidación de privilegios, etc.– no supone realmente problemas técnicos, sino que por el contrario puede suponer una serie de ventajas que pueden ser sintetizadas en dos grandes conceptos⁵:

– Racionalización de la gestión.

– Eliminación de las discriminaciones o inequidades vigentes.

Sin embargo, las peculiaridades que aún subsisten para los distintos regímenes: distintos tipos de cotización, distintas oportunidades para el fraude y los comportamientos estratégicos, etc., dan lugar a una situación no equitativa, entendida ésta como una quiebra del principio de proporcionalidad ex ante o de derecho entre los distintos regímenes.

⁵ Castet y otros (1989).

2.2.2. *Equidad intrageneracional y regímenes especiales*

2.2.2.1. Las razones de la quiebra de la proporcionalidad

Los problemas de equidad en el sistema de pensiones pueden surgir cuando la organización de éste aparece fragmentada en varios regímenes diferentes, porque entonces es difícil lograr la homogeneidad de las condiciones de funcionamiento. El objetivo a lograr, si se quiere conseguir la equidad, es que todos los individuos de una misma generación, independientemente del sector de actividad donde hayan desarrollado su vida laboral (y, por tanto, del régimen concreto donde hayan estado encuadrados) obtengan el mismo tipo de rendimiento sobre las cotizaciones pagadas, que son la medida de su contribución al sistema. Nótese que el objetivo perseguido es evitar un tratamiento especialmente favorable a algún colectivo, derivado de su encuadre en un determinado régimen especial, y que lo que queremos evitar es la redistribución *ex ante* por este motivo. Lo anterior no excluye la redistribución *ex post* que puede producirse debido a otros factores, como serían las diferencias en la edad de fallecimiento o a la esperanza de vida más prolongada que tienen las mujeres frente a los hombres.

Las principales razones que pueden justificar la creación de regímenes especiales serían las siguientes:

1.º Diferencias en cuanto a la penosidad de las condiciones de trabajo, que se reflejen en una vida laboral más corta o una menor esperanza de vida de los trabajadores de ciertos sectores, para los cuales habría que reformular la condición de proporcionalidad.

2.º Desconocimiento de la cuantía de la verdadera renta de los individuos de ciertos

colectivos, con el consiguiente problema para graduar sus cotizaciones.

En el primero de los casos citados, el acortamiento de la vida laboral originará, a iguales tipos de cotización, una menor proporción entre período activo/período de jubilación, con un tipo de rendimiento mayor para dicho colectivo, que recibiría así un mejor trato del sistema de pensiones. Restablecer estrictamente el grado de proporcionalidad que el sistema asegura al resto de partícipes conduciría a una mayor presión contributiva en este Régimen, o alternativamente, a reducir la tasa de sustitución, en el momento de fijar la pensión inicial. Si la penosidad de las condiciones de trabajo se traduce no en un menor período laboral, sino en una menor esperanza de vida a la fecha de la jubilación, el restablecimiento de la proporcionalidad pasaría por aplicar una menor presión contributiva en dicho sector.

Aunque es difícil hacer una afirmación concluyente en este sentido, no parece que la anterior razón sea la que explique de modo más satisfactorio el panorama de los regímenes especiales que existen en nuestro país.

En el segundo caso, cuando nos encontramos ante el problema del desconocimiento de los verdaderos ingresos y a ello unimos el comportamiento de los individuos como maximizadores de renta a través del sistema de pensiones, la conclusión sería que debemos partir de estrategias distintas para organizar la jubilación de quienes desarrollan una actividad laboral por cuenta ajena y quienes trabajan por cuenta propia.

Si se trata de trabajadores por cuenta ajena, la administración de la Seguridad Social generalmente dispone de información fiable, obtenida a bajo coste y procedente de un tercero que tiene, en este caso, intereses contrapuestos a los del trabajador. En efecto, la empresa que suministra los datos sobre las bases de

cotización puede deducir tanto los salarios pagados como el importe de las cotizaciones efectuadas para determinar la base del impuesto de sociedades que grava sus beneficios.

Para el trabajador no existe prácticamente opción de elegir las bases de cotización ni el período de tiempo cotizado y como consecuencia, tampoco el flujo total de cotizaciones satisfechas al sistema de pensiones.

Por el contrario, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la información sobre sus verdaderos ingresos y bases de cotización es difícilmente conocida fuera del ámbito del interesado y no podemos obtenerla de un tercero a bajo coste. Además, para el propio interesado existen otros motivos para la ocultación, aparte del objetivo de minimizar sus pagos a la Seguridad Social. Si oculta sus ingresos reales, también será menor la cuota del impuesto que grava su renta personal. De cara a la Seguridad Social, sin embargo, la minusvaloración de las bases de cotización no tendría que suponer necesariamente una ruptura de la equidad, siempre que las reglas del sistema de pensiones estuvieran diseñadas para asegurar la proporcionalidad. Tal sería el caso si:

- a) Para fijar la pensión inicial se tomara el promedio de las bases de cotización de todo el período cotizado.
- b) Se aplicaran iguales tipos de cotización en todos los Regímenes existentes.
- c) El porcentaje del cien por cien sobre la base promedio se concediera a quienes tuvieran una carrera como cotizantes igual a la diferencia entre la edad normal de jubilación y la edad mínima de acceso al mercado laboral (de los 16 a los 65 años, en el caso de España).

Comparando la situación de la Seguridad Social española con la situación de estricta proporcionalidad descrita anteriormente, po-

demos comprobar que el actual diseño institucional del sistema de pensiones está alejado del carácter contributivo y proporcional (aunque éstos sean los principios rectores del sistema, al menos en el nivel de declaración de principios, tal como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 26/1985) y permite a los trabajadores por cuenta propia de algunos Regímenes Especiales maximizar rentas mediante una serie de estrategias. En unos casos, se trata de una menor aportación, que va contra el carácter contributivo del sistema. Existe menor aportación cuando se ocultan períodos de actividad o una parte de las bases de cotización, o se disfruta de menores tipos de cotización. Por lo que respecta a las aportaciones externas que contribuyen también a financiar una parte de los gastos en pensiones, la ocultación de ingresos en el IRPF es también una fuente de importantes diferencias.

El carácter proporcional de las prestaciones se ve alterado tanto por la fórmula de fijación de la pensión inicial como por la política de pensiones mínimas fijadas en relación al salario mínimo interprofesional y los mecanismos de revalorización de las pensiones.

Veamos a continuación con más detalle cómo se produce cada una de las estrategias de maximización de rentas que quiebran el carácter contributivo y/o proporcional del sistema de pensiones español.

1.º El cálculo de la base reguladora de la pensión inicial se hace tomando el promedio de las bases de cotización de los últimos ocho años, por lo cual, el resto de años, desde el noveno hacia atrás, lo que resulta relevante es el número de años cotizados y no el importe de las bases de cotización. A igual período de cotización, reducir al máximo el importe de las bases fuera del período de los ocho años permite obtener igual pensión con menor importe de las cotizaciones pagadas. Por lo tanto, este mecanismo induce a la infradeclaración

(siempre que ello sea posible) de las bases de cotización de todos los años anteriores al octavo antes de jubilarse.

2.º El importe completo de la base reguladora se obtiene cotizando un máximo de 35 años, por lo que cualquier carrera laboral más prolongada supone una pérdida, en el sentido de que las cotizaciones adicionales no serán tenidas en cuenta en absoluto a la hora de determinar la pensión a recibir. El importe de las «cotizaciones perdidas» por haber cotizado por encima de los 35 años, viene recogido en el cuadro 2.4, para cada uno de los Regímenes de la Seguridad Social.

Cuadro 2.4.
PORCENTAJE DE PENSIONISTAS
DE CADA REGIMEN QUE HAN
COTIZADO MÁS DE 35 AÑOS

| Régimen | % |
|-----------------------------|-------|
| General | 74,50 |
| Autónomos | 3,47 |
| Agrario cuenta ajena | 46,26 |
| Agrario cuenta propia | 34,69 |
| Mar | 51,59 |
| Carbón | 86,23 |
| Hogar | 0,49 |
| Total | 53,69 |

Fuente: Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

Como puede apreciarse, tanto en los Regímenes Especiales de Autónomos como en el de Hogar⁶ se detecta un uso intenso de la capacidad de graduar el período propio de cotización, para beneficiarse de la normativa del sistema de pensiones. Como es obvio, ello se debe a este incentivo a la ocultación de pe-

⁶ Este régimen, que aparece como por cuenta ajena, puede utilizarse fácilmente para dar cobertura a la compra de pensiones, dado que no existe ningún coste ni riesgo

riodos de actividad más prolongados que el máximo de 35 años que considera el sistema.

3.º Hay que mencionar también la menor presión contributiva de la que se benefician los Regímenes Especiales, que sesga en su favor la proporcionalidad. En efecto, tal como funciona el sistema de pensiones, la relación de proporcionalidad está establecida entre pensiones y bases de cotización. Existiría una relación equivalente entre pensiones y cuotas pagadas si la presión contributiva fuese idéntica en todos los regímenes, pero al no suceder así, la relación entre la carga que el sistema impone a cada partícipe (flujo total de cotizaciones pagadas) y los beneficios que recibe posteriormente (flujo total de pensiones recibidas) está sesgada en favor de aquellos Regímenes con una menor presión contributiva. De este modo, dos individuos con iguales ingresos en activo (bases de cotización), obtenidos a lo largo de períodos idénticos, obtendrían ambos la misma pensión, pero el esfuerzo contributivo que realizarían sería dispar, siempre que uno de ellos esté encuadrado en uno de los Regímenes con menor presión contributiva. Compararían por tanto el mismo bien (pensión vitalicia) pagando por él precios distintos (cotizaciones).

El fenómeno de la menor presión contributiva no es común a todos los Regímenes Especiales, sino que aparece especialmente en el Agrario y el de Hogar.

Ante la disparidad contributiva existente entre Regímenes, algunas de las posibles soluciones para restablecer la proporcionalidad serían:

A) Fijar un tipo de cotización único e idéntico para todos los Regímenes y permitir

para aquellos (familiares, amigos) que actúen como empleadores ficticios.

que los afiliados de Regímenes Especiales que encuadran trabajadores por cuenta propia elijan sus bases de cotización, siempre por encima de la base mínima de cotización.

B) Fijar el importe de la cotización mensual de los Regímenes Especiales, permitiendo un cierto abanico de tres o cuatro importes diferentes. Implícitamente, por aplicación del tipo general de cotización, dichos importes estarían relacionados con otras tantas bases de cotización (después veremos que este sistema es el que se aplica en el sistema de derechos pasivos de los funcionarios, con la fijación de haberes reguladores únicos, tanto para la cotización como para la determinación de las pensiones. La razón de la paradoja proviene de aplicar normas propias de un sistema para trabajadores por cuenta propia a asalariados por cuenta ajena).

En ambos casos, se establecerían restricciones para la elevación de bases en los últimos ocho años, o en el período que en cada momento se tome para fijar la pensión inicial.

4.º Dentro del período que se tiene en cuenta para calcular la pensión inicial, el período mínimo fijado para acceder a la pensión, que es de quince años, da derecho al 60% de la base reguladora. Por ello, cada uno de esos años permite obtener el 4% de dicha base. Cada uno de los años siguientes, del decimosexto al trigésimo quinto añade un 2% más a la base reguladora. Por lo tanto, ajustarse al período mínimo de cotización permite obtener una mejor relación cotizaciones/pensiones, para todo el ciclo vital.

Otra ventaja adicional, conectada con la anterior, es la que se deriva de la política de pensiones mínimas, que están garantizadas para todos aquellos pensionistas cuya pensión inicial o revalorizada, quede por debajo del mínimo. En el punto siguiente nos ocuparemos de este asunto.

5.º Efectos de tomar el salario mínimo como criterio de referencia del sistema.

La fijación de las bases mínimas de cotización de acuerdo con el importe del salario mínimo interprofesional parece una medida lógica, dado que este último nos marca el extremo inferior de la banda salarial. Sin embargo, la garantía de una pensión mínima de jubilación, también fijada con referencia al salario mínimo, plantea un nuevo motivo de ruptura de la proporcionalidad, puesto que ahora, para todos aquellos cotizantes que accedan a la condición de pensionistas habiendo cotizado por la base mínima (salario mínimo) y durante un período inferior al requerido para obtener el cien por cien de la base reguladora (35 años), se rompe la relación de proporcionalidad, porque lo mismo da haber cotizado el período mínimo o el máximo; se obtendrá en todo caso la misma pensión, por efecto de la garantía de pensiones mínimas, fijadas precisamente en relación al salario mínimo. Por supuesto que el resultado parece lógico, si se trata de proteger económicamente a aquellos individuos de baja cualificación profesional que han obtenido bajos salarios a lo largo de toda su vida activa. El problema es que el diseño institucional de la Seguridad Social no permite discriminar a quienes tienen realmente una carrera de escasos salarios, debido a su reducida cualificación profesional, respecto a aquellos otros de rentas superiores que ocultan ingresos y cotizan por el salario mínimo. En este último supuesto nos encontraremos con numerosos trabajadores por cuenta propia, que pueden ocultar la verdadera cuantía de sus rentas y beneficiarse de este trato favorable. Por otra parte, el caso de aquellos individuos con carreras laborales cortas y baja cualificación profesional parece más lógico que sea atendido por la modalidad de pensiones no contributivas (que incluyen prueba de medios), a cargo de la cual podría quedar la garantía de mínimos, porque no parece lógico romper la proporcionalidad y practicar redistribución sin comprobar que los be-

neficiarios de esta política no reciben otro tipo de ingresos.

Este fenómeno está reforzado debido al hecho de que la garantía del mantenimiento de la capacidad adquisitiva real sólo alcanza plenamente a las pensiones inferiores al salario mínimo. La revalorización de las pensiones de acuerdo con la inflación prevista mantiene su poder adquisitivo real sólo si la inflación real y la prevista coinciden. En el caso de desviaciones entre ambas, éstas se tendrán en cuenta para mantener el valor real de las pensiones inferiores al salario mínimo, que por lo tanto son las únicas plenamente protegidas ante la inflación.

Una medida de este efecto puede darla el cuadro 2.5, que muestra cómo los pensionistas de los Regímenes Especiales son los más favorecidos por la política de pensiones mínimas.

Cuadro 2.5
PORCENTAJE DE PENSIONISTAS
DE CADA REGIMEN
QUE PERCIBEN COMPLEMENTOS
POR MINIMO

| Régimen | % |
|-----------------------------|-------|
| General | 26,72 |
| Autónomos | 59,31 |
| Agrario cuenta ajena | 56,67 |
| Agrario cuenta propia | 54,68 |
| Mar | 35,48 |
| Carbón | 16,82 |
| Hogar | 59,06 |
| Total | 38,07 |

Fuente: Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

⁷ Hay que precisar que las rentas declaradas sobrevalorarían las rentas percibidas, en el caso del trabajo dependiente, al no estar obligados a presentar declaración quie-

6.º Las aportaciones externas al sistema y el grado de cumplimiento fiscal.

En el curso de los últimos años y de forma creciente, un elevado porcentaje del gasto en pensiones ha venido siendo financiado por transferencias procedentes de impuestos generales. Dada la progresividad del sistema fiscal y el peso principal que dentro de él tiene el impuesto personal sobre la renta, gran parte de las aportaciones externas tienen este origen. Pues bien, si tenemos en cuenta el alto grado de defraudación que existe en otras rentas distintas de las del trabajo por cuenta ajena, de nuevo nos encontramos con una menor contribución «externa» al sistema de las rentas de los trabajadores por cuenta propia.

Por otro lado, si comparamos los importes medios declarados en el IRPF por las distintas clases de rendimientos —que de no mediar defraudación serían la medida de las rentas obtenidas durante el período activo por los distintos grupos⁷— con los importes de las pensiones medias en los diversos Regímenes, los resultados serían los que aparecen en el cuadro 2.6.

Las cifras de dicho cuadro requieren algún comentario, debido a la distinta procedencia de los datos. Las tasas de sustitución que suponen las pensiones medias sobre los rendimientos medios declarados por los trabajadores activos parecen bastante cercanas en el caso de los trabajadores asalariados (cuyas rentas en activo se aproximan por los rendimientos medios del trabajo dependiente declarados en el IRPF y sus pensiones, por las pensiones medias del Régimen General) y de los trabajadores autónomos (cuyas rentas en ac-

nes obtienen renta por debajo del mínimo fijado para declarar.

tivo se aproximan por los rendimientos medios declarados por actividades empresariales en el IRPF y las pensiones, por las pensiones de jubilación medias del R.E. de Autónomos.), oscilando entre el 45-50% durante los últimos años. Hay que precisar que, en el caso de los rendimientos del trabajo, la no obligación de declarar de los perceptores de rentas reducidas hace que los datos fiscales estén, por este motivo, sesgados al alza, pudiendo pensarse que la verdadera tasa de sustitución es más elevada. (Aparte estarían los efectos del fraude, pero éste es menor en este tipo de rendimientos que en el resto, por los superiores mecanismos de control.)

En el caso de los trabajadores autónomos, los datos existentes apuntan a un mayor grado de defraudación en este tipo de rentas, lo cual conduce a pensar en una sobrevaloración de la tasa de sustitución. Sin embargo, el hecho de que este colectivo utilice ampliamente su capacidad para graduar al mínimo el período de cotización, haciéndolo además por la base mínima (con lo cual se benefician de un mayor rendimiento sobre las cotizaciones pagadas), le permite poder dedicar una mayor parte de la «renta disponible generada» a otras fórmulas privadas de ahorro para la vejez.

Con todo, el dato más llamativo es el que se desprende los datos del Régimen Especial Agrario, donde, de acuerdo con las rentas agrarias declaradas y las pensiones medias de los trabajadores agrarios por cuenta propia⁸, nos encontramos con el sorprendente resultado de que el sistema de pensiones públicas no sólo sustituye completamente las rentas íntegras percibidas durante el período

de actividad, sino que llega ¡hasta el 150% de las rentas percibidas en activo! Por supuesto que lo anómalo de estos datos se debe a la ocultación de la verdadera cuantía de las rentas en activo⁹, pero precisamente este hecho conduce a dudar aún más del sentido de una política de pensiones que prima a quienes ocultan rentas y períodos cotizados a la Seguridad Social (por lo que respecta a la financiación propia del sistema), además de ocultar también sus ingresos en el impuesto personal sobre la renta (que es el principal instrumento de financiación de las aportaciones externas al sistema).

2.2.2.2. El régimen de clases pasivas de los funcionarios

2.2.2.2.1. Organización y funcionamiento

Siguiendo el criterio global del trabajo nos centraremos en la pensión de jubilación llevando a cabo una comparación entre ambos sistemas de protección. Previamente analizaremos el Régimen de Clases Pasivas y sus diferencias internas. No estudiaremos las pensiones complementarias de jubilación que contempla el artículo 58.3 del Régimen General del Mutualismo Administrativo, ya que la ausencia de financiación adicional ha determinado la falta de realización práctica de las mismas¹⁰.

1. Cálculo de la pensión de clases pasivas

La pensión de jubilación se determina a través de dos factores: el haber regulador y el porcentaje aplicable al mismo, siendo este úl-

⁸ Las pensiones de los beneficiarios del Régimen Agrario por cuenta propia y ajena apenas difieren en su cuantía.

⁹ Otra razón podría ser la percepción de rentas en especie, importantes en el caso de la actividad agraria, que no son gravadas por el impuesto de renta, pero en este caso la conclusión sería también la misma.

¹⁰ Estas prestaciones se definen independientes y compatibles con aquellas que, en su caso, pudieran reconocerse por el sistema de derechos pasivos, y deberán financiarse con cargo a las cuotas de los mutualistas y el resto de recursos de la Mutualidad, con exclusión de las aportaciones estatales. Para un análisis más detallado Alarcón, M. R., y González, S. (1988).

Cuadro 2.6
RENDIMIENTOS MEDIOS EN ACTIVO DECLARADOS EN EL IRPF Y
PENSIONES MEDIAS DE JUBILACION EN LOS DISTINTOS REGIMENES DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|--|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| A. Pensión media Régimen General | 403.438 | 467.936 | 543.494 | 608.020 | 672.028 | 724.584 | 774.088 | 837.578 | 919.184 | 996.324 |
| B. Rendimientos medios del trabajo | 979.336 | 1.115.518 | 1.228.216 | 1.313.363 | 1.396.856 | 1.538.746 | 1.585.728 | 1.706.253 | 1.836.942 | 1.955.902 |
| A/B (%) | 41,19 | 41,94 | 44,25 | 46,29 | 48,11 | 47,09 | 48,81 | 49,08 | 50,03 | 50,93 |
| C. Pensión media R.E. Autónomos | 276.626 | 301.056 | 327.530 | 375.144 | 410.704 | 438.984 | 469.924 | 509.432 | 563.808 | 605.108 |
| D. Rendimientos medios actividades empresariales | 528.195 | 579.228 | 708.578 | 776.909 | 843.039 | 903.142 | 965.585 | 1.018.297 | 1.069.295 | 1.120.742 |
| C/D (%) | 52,37 | 51,97 | 46,22 | 48,28 | 48,71 | 48,60 | 48,66 | 50,02 | 52,72 | 53,99 |
| E. Pensión media R. E. Agrario cuenta propia | 277.060 | 320.810 | 349.650 | 380.016 | 414.862 | 442.400 | 471.408 | 508.942 | 560.854 | 599.914 |
| F. Rendimientos medios actividades agrícolas | 116.134 | 156.906 | 319.117 | 338.874 | 336.156 | 341.731 | 353.836 | 351.642 | 345.845 | 370.966 |
| E/F (%) | 238,56 | 204,46 | 109,56 | 112,14 | 123,41 | 129,45 | 133,22 | 144,73 | 162,16 | 161,71 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Memoria de la Administración Tributaria y del Informe económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social.

timo función del número de años de servicio prestados. La pensión se obtendrá aplicando a los haberes reguladores que correspondan los porcentajes fijados en la escala. A continuación, describiremos ambos determinantes de la pensión.

(a) Haber regulador

Puede interpretarse como un sueldo teórico que, con cierta relación —no explícita— con los sueldos reales, se fija anualmente por las Leyes de Presupuestos para cada grupo de funcionarios. Ahora bien, la estructura del personal de las Administraciones Públicas previa a la establecida por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para

la Reforma de la Función Pública, introduce cierta complejidad en la determinación del haber regulador.

El artículo 25 de dicha Ley simplificó la estructura al englobar a todos los funcionarios públicos en cinco grupos, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso:

Grupo A: Doctor, licenciado, arquitecto o equivalente.

Grupo B: Ingeniero técnico, diplomado universitario, arquitecto técnico, formación profesional de tercer grado o equivalente.

Grupo C: Bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente.

Grupo D: Graduado escolar, formación profesional de primer grado o equivalente.

Grupo E: Certificado de escolaridad.

Con anterioridad a esta reforma, la estructura era mucho más compleja. En el caso de la Administración Civil y Militar, se basaba en dos elementos: el índice de proporcionalidad, que a su vez se corregía con un coeficiente, y el grado de carrera administrativa. La Administración de Justicia tenía sus propios coeficientes multiplicadores y los funcionarios de Cortes Generales eran considerados directamente por su categoría profesional. El resultado era una estructura con gran cantidad de escalones.

Dado que los funcionarios que actualmente acceden a la jubilación han tenido que estar encuadrados necesariamente dentro del antiguo sistema de escalafones, las sucesivas Leyes de Presupuestos fijan los haberes reguladores distinguiendo entre el personal ingresado con posterioridad a 1 de enero de 1985 y el ingresado antes de dicha fecha, en los diferentes Cuerpos, Escalas, plazas, empleos o categorías ¹¹.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 establece, como consecuencia, los haberes reguladores que se detallan a continuación. Para el personal mencionado en el artículo 30.2 de la Ley de Clases Pasivas del Estado (personal ingresado con posterioridad al 1 de enero de 1985):

¹¹ No se trata de fecha de ingreso en la Administración, sino en los diferentes Cuerpos, Escalas, plazas, empleos o categorías.

| GRUPO | H. REGULADOR (ptas/año) |
|-------|----------------------------|
| A | 4.171.146 |
| B | 3.282.799 |
| C | 2.521.247 |
| D | 1.994.722 |
| E | 1.700.658 |

Para el personal mencionado en el artículo 30.3 de dicha Ley (personal ingresado con anterioridad a 1 de enero de 1985):

Administración Civil y Militar del Estado

| INDICE | H. REGULADOR (ptas/año) |
|--------|----------------------------|
| 10 | 4.171.146 |
| 8 | 3.282.799 |
| 6 | 2.521.247 |
| 4 | 1.994.722 |
| 3 | 1.700.658 |

Administración de Justicia

| MULTIPLICADOR | H. REGULADOR (ptas/año) |
|---------------|----------------------------|
| 4,75 | 4.209.227 |
| 4,50 | 4.171.146 |
| 4,00 | 4.171.146 |
| 3,50 | 4.171.146 |
| 3,25 | 4.171.146 |
| 3,00 | 4.171.146 |
| 2,50 | 4.171.146 |
| 2,25 | 3.282.799 |
| 2,00 | 2.874.622 |
| 1,50 | 1.994.722 |
| 1,25 | 1.700.658 |

Tribunal Constitucional

| CUERPO O PLAZA | H. REGULADOR (ptas/año) |
|--------------------------|----------------------------|
| Secretario general | 4.171.146 |
| De Letrados | 4.171.146 |
| Gerente | 4.171.146 |

Cortes Generales

| CUERPO | H. REGULADOR (ptas/año) |
|--|----------------------------|
| De Letrados | 4.171.146 |
| De Archiveros-Bibliotecarios | 4.171.146 |
| De Asesores Facultativos | 4.171.146 |
| De Redactores, Taquígrafos y Estenotipistas | 4.171.146 |
| Técnico-administrativo | 4.171.146 |
| Auxiliar administrativo | 2.521.247 |
| De Ujieres | 1.994.722 |

La observación de los haberes reguladores permite comprobar la asimilación que se ha producido entre los grupos que actualmente agrupan a los funcionarios y los distintos índices y cuerpos de la legislación anterior. Tan sólo dos multiplicadores de la Administración de Justicia tienen haberes reguladores diferentes. Como consecuencia, el estudio de los haberes reguladores de los cinco grupos actuales va a permitir analizar las características del Régimen de Clases Pasivas.

(b) Escala de porcentajes.

Para determinar la pensión inicial, sobre los haberes reguladores correspondientes se aplica un porcentaje que es función del número de años de servicio, y que actualmente está fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Al igual que en el caso de las pensiones de la Seguridad Social, se obtiene el cien por cien de la base reguladora a partir de los treinta y cinco años de cotizaciones.

Para un funcionario que se jubila con un solo haber regulador, bien porque no ha cambiado nunca de Cuerpo, Escala, plaza, empleo o categoría, o bien porque, aún habiéndose producido dicho cambio, sus diferentes puestos hayan tenido asignado un haber regulador de igual cuantía, el importe anual de la pensión

se determina multiplicando ese haber regulador por el porcentaje, fijado en las tablas vigentes, que corresponda a los años de servicio prestados. Así, por ejemplo, un funcionario que haya cumplido la edad de jubilación con 30 años de servicios prestados en un único Cuerpo con índice 10, obtendría una pensión mensual de:

$$P = 4.171.146 \times 0,8173 \div 14 = 243.506 \text{ ptas}$$

Cuadro 2.7
ESCALA DE PORCENTAJES EN EL
REGIMEN DE CLASES PASIVAS

| Años | Porcentaje | Años | Porcentaje | Años | Porcentaje |
|------|------------|------|------------|------|------------|
| 1 | 1,24 | 13 | 22,10 | 25 | 63,46 |
| 2 | 2,55 | 14 | 24,45 | 26 | 67,11 |
| 3 | 3,88 | 15 | 26,92 | 27 | 70,77 |
| 4 | 5,31 | 16 | 30,57 | 28 | 74,42 |
| 5 | 6,83 | 17 | 34,23 | 29 | 78,08 |
| 6 | 8,43 | 18 | 37,88 | 30 | 81,73 |
| 7 | 10,11 | 19 | 41,54 | 31 | 85,38 |
| 8 | 11,88 | 20 | 45,19 | 32 | 89,04 |
| 9 | 13,73 | 21 | 48,84 | 33 | 92,69 |
| 10 | 15,67 | 22 | 52,50 | 34 | 96,35 |
| 11 | 17,71 | 23 | 56,15 | 35 + | 100,00 |
| 12 | 19,86 | 24 | 59,81 | | |

Sin embargo, el caso de un funcionario que accede a la jubilación con varios haberes reguladores, por haber prestado sus servicios en cuerpos distintos, supone una complejidad adicional. En este caso, la pensión de jubilación se obtiene a través de la fórmula:

$$P = p_1 \cdot H_1 + p_2 (H_2 - H_1) + p_3 (H_3 - H_2) + \dots$$

siendo

P = Cuantía de la pensión inicial.

H₁, H₂, H₃ ... = Haberes reguladores correspondientes al primero, segundo, tercero, y sucesivos cuerpos en que el funcionario ha prestado sus servicios.

p₁, p₂, p₃ ... = Porcentajes de cálculo correspondientes a los años completos de servicios transcurridos

desde la incorporación en el primero, segundo y sucesivos Cuerpos hasta el momento de la jubilación, de acuerdo con las tablas vigentes.

Tratemos de explicar con un ejemplo la aplicación de este proceso de cálculo. Supongamos un funcionario que ingresa inicialmente en un Cuerpo 1, permaneciendo en el mismo durante t_1 años. Posteriormente pasa a un Cuerpo 2, donde permanece t_2 años y termina su carrera en otro Cuerpo 3, en el cual trabaja durante t_3 años. Representaremos por H_1 , H_2 y H_3 los haberes reguladores asignados a dichos cuerpos. Al período de tiempo que comprende desde el momento de ingreso en el Cuerpo 1 hasta el momento de la jubilación ($t_1+t_2+t_3$) le corresponderá un porcentaje p_1 en la escala aplicable. Al período que comprende desde la entrada en el Cuerpo 2 hasta la jubilación ($t_2 + t_3$) le corresponderá otro porcentaje p_2 . Al tiempo de servicios prestados en el Cuerpo 3 le corresponderá a su vez un porcentaje p_3 . El importe de la pensión inicial de jubilación se obtendrá aplicando la fórmula citada anteriormente, es decir:

$$P = p_1 \cdot H_1 + p_2 (H_2 - H_1) + p_3 (H_3 - H_2)$$

Obsérvese que este sistema de cálculo supone tener en cuenta todos los cuerpos en que el funcionario ha desarrollado su vida laboral.

II. Cotizaciones

El doble mecanismo protector se traduce en la cotización mensual por dos conceptos. En primer lugar, los funcionarios deberán abonar las cuotas de derechos pasivos que los Habilitados de personal deben retener en nómina cada mes. Para 1995, la Ley de Presupuestos Generales del Estado mantiene esta aportación en un 3,86% de los haberes reguladores pasivos.

| GRUPO | CUOTA MENSUAL |
|-------|---------------|
| A | 11.500 |
| B | 9.051 |
| C | 6.951 |
| D | 5.500 |
| E | 4.689 |

En segundo lugar, el personal funcionario en activo y asimilados deberán cotizar a la mutualidad en que estén integrados un 1,89% de los haberes reguladores, cuantía también fijada a través de la Ley de Presupuestos.

| GRUPO | CUOTA MENSUAL |
|-------|---------------|
| A | 5.631 |
| B | 4.432 |
| C | 3.404 |
| D | 2.693 |
| E | 2.296 |

En ambos casos (Mutualidades y Derechos Pasivos), en los meses de junio y diciembre los funcionarios deberán abonar una cuota de doble cuantía.

Además, el Estado realiza una aportación a las mutualidades, fijada anualmente por las Leyes de Presupuestos, que consiste en un porcentaje diferente del total de los haberes reguladores: el 5,77% para MUFACE, el 10,10% para ISFAS y el 9,19% para MUGEJU, para el año 1995.

2.2.2.2. Aspectos diferenciales del régimen de clases pasivas

Dentro del RCP subyacen diversos aspectos normativos que suponen tratamientos diferenciales en el colectivo de funcionarios.

En primer lugar, la desconexión entre las retribuciones de activo y los haberes reguladores de las cotizaciones y prestaciones, da

lugar a un esfuerzo contributivo muy desigual dentro de cada grupo de cotización. En efecto, las retribuciones reales de los funcionarios están constituidas ¹² por retribuciones básicas (sueldos, trienios y pagas extraordinarias) y complementarias (complementos de destino, de productividad y específicos), diferentes para los distintos grupos, niveles e incluso Cuerpos, que dan lugar a salarios muy dispares dentro de cada grupo de cotización al régimen de Clases Pasivas. Los haberes reguladores constituyen realmente bases de cotización tarifadas, generales y no individuales, diferenciadas de las retribuciones realmente percibidas por el trabajador y, como consecuencia, generan tasas de cotización reales diferentes para cada Cuerpo de funcionarios.

En segundo lugar, si el funcionario ha realizado cambios en su carrera profesional, que es lo más frecuente, la escala de porcentajes no proporcional al número de años cotizados da lugar a que el haber regulador resultante de la carrera completa no se aplique en términos medios. Como consecuencia de que al haber regulador para determinar la pensión de un funcionario con 20 años de servicio no se le aplique un porcentaje que sea el doble del que corresponde a otro con 10 años de servicio, el resultado final no es una media aritmética de los haberes al que se aplique el porcentaje correspondiente a los años de servicio.

A modo de ejemplo, si suponemos un funcionario con 32 años de servicio, de tal forma que los 16 primeros años ha estado en un grupo con haber regulador H_1 y los restantes 16 en otro grupo con haber regulador H_2 , la pensión inicial se determinará como:

$$P = H_1 \cdot 0,8904 + (H_2 - H_1) \cdot 0,3057 = H_1 \cdot 0,8904 - H_1 \cdot 0,3057 + H_2 \cdot 0,3057$$

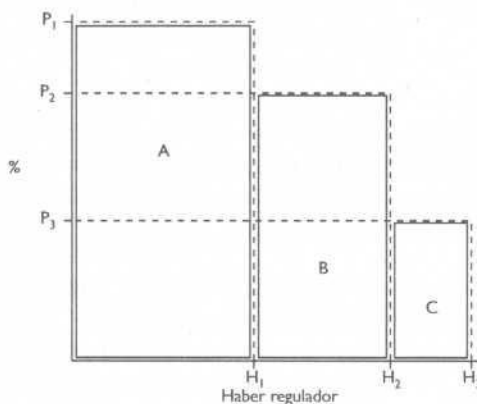
¹² Artículo 23 de la Ley 30/84 de 2 de agosto de Reforma de la Función Pública.

mientras que la proporcionalidad exigiría que el porcentaje correspondiente a 32 años fuese el doble del porcentaje correspondiente a 16 años, es decir,

$$P = H_1 \cdot p + (H_2 - H_1) \cdot p/2 = H_1 \cdot p/2 + H_2 \cdot p/2$$

En el gráfico I.1 se recoge el efecto que producen los años cotizados en cada haber regulador sobre la pensión de jubilación ($P = A+B+C$).

Gráfico I.1
EFFECTO DE LOS AÑOS
COTIZADOS SOBRE EL HABER
REGULADOR



Por último, resulta importante señalar que el sistema de Clases Pasivas ofrece la misma TIR a los cinco grupos de cotización, dado que no depende del haber regulador y que se aplican las mismas tasas de cotización y la misma escala de porcentajes para determinar la pensión inicial.

Si denotamos por:

H = Haber regulador del grupo de cotización considerado.

J = Número de años cotizados hasta la jubilación.

P = Porcentaje aplicable al haber regulador.

desde la perspectiva del funcionario, y prescindiendo de la cotización del empleador, la TIR en términos reales se podría aproximar como:

$$\sum_{s=1}^{j \times 2} \frac{H \times 0,0386}{14} (1 + Tir)^{s/2} + \sum_{m=1}^{j \times 12} \frac{H \times 0,0386}{14} (1 + Tir)^{m/12} =$$

$$= \sum_{s=1}^{e_{65} \times 2} \frac{H \times p}{14} (1 + Tir)^{-s/2} + \sum_{m=1}^{e_{65} \times 12} \frac{H \times p}{14} (1 + Tir)^{-m/12}$$

expresión que no depende de H, si se supone una política de actualización anual de los haberes reguladores basándose en la inflación, para todos los grupos. Esta hipótesis es congruente con la política de actualización de los últimos años, tal como se observa en el cuadro 2.8.

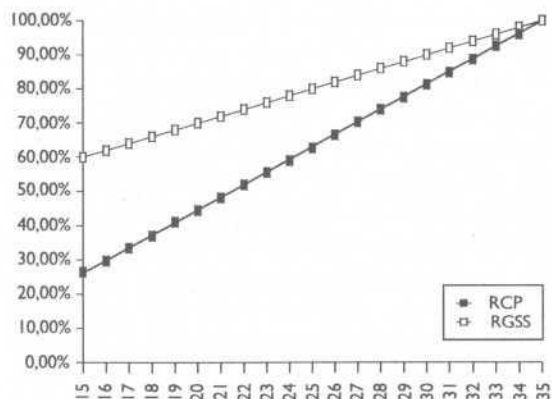
2.2.2.2.3. Comparación entre el régimen de clases pasivas y el régimen general de la Seguridad Social

El análisis comparado de los dos regímenes de seguridad social de los trabajadores del Sector Público resulta difícil, dadas las importantes disparidades entre ambos.

Mientras en el RGSS (Régimen General de la Seguridad Social) se cotiza sobre salarios reales, los haberes reguladores del RCP (Régimen de Clases Pasivas) suponen solamente bases de cotización tarifadas, ajenas a las retribuciones reales del funcionario. Por otra parte, los tipos de cotización no resultan directamente comparables, dado que la cotización del empleador en el RCP no existe realmente. Asimismo, la fórmula de cálculo de la pensión inicial difiere en todos sus factores, y especialmente en la escala de porcentajes, tal como se observa en el gráfico 1.2.

Si bien se podría utilizar como criterio de comparación entre ambos regímenes la tasa de reemplazo de ambos regímenes, bajo este criterio siempre resultaría más favorable el RGSS dado que, al cotizar sobre retribuciones reales, supone un esfuerzo contributivo mayor en re-

Gráfico 1.2
ESCALA DE PORCENTAJES
EN RGSS Y RCP



lación con la renta, pero permite generar también una pensión más elevada. Este planteamiento podría poner de manifiesto la falta de adecuación de los ingresos de los jubilados en uno u otro caso, pero esta posibilidad carece de sentido si se parte de que la política de pensiones mínimas es común en ambos regímenes.

Para llevar a cabo la comparación hemos tenido por tanto que diseñar un escenario distinto que permita relacionar el esfuerzo contributivo en ambos regímenes con las prestaciones obtenidas en cada uno de ellos.

Con tal objetivo, hemos asimilado la cuota mensual de derechos pasivos con la cotización mensual del trabajador en el RGSS para contingencias comunes. Basándonos en ella, hemos deducido la base de cotización equivalente que le correspondería al funcionario de Clases Pasivas en el RGSS y, tomando la misma, hemos determinado la pensión de jubilación que obtendría en caso de cotizar por este último sistema. Para períodos de cotización entre 15 y 35 años se han obtenido y comparado las pensiones que generaría el RCP y su equivalente en el RGSS.

En este proceso de generación de la base de cotización equivalente del RGSS hemos considerado varias hipótesis. En primer lugar, se han tomado los haberes reguladores correspondientes a 1995 como indicadores de las expectativas futuras en términos reales, considerando las bases de cotización que se deducen de los mismos como constantes en términos reales para el período de 8 años que sirve como base para el cálculo de la pensión en el RGSS. No se ha optado por las cifras históricas por el importante efecto que tendría el fuerte crecimiento que han experimentado los haberes reguladores en 1989 con el fin de acercarlos a las retribuciones. Creemos que esta hipótesis es realista dado que la actualización de los haberes reguladores se ha reali-

zado durante los últimos años en base al mismo criterio de revalorización de las pensiones de la seguridad social, tal como se observa en el cuadro 2.8.

En segundo lugar, se han considerado las pensiones mínimas y máximas de jubilación actuales, comunes para ambos regímenes. La aplicación de las mismas puede observarse en los gráficos como una ruptura de las tendencias.

Por último, las bases de cotización equivalentes de la Seguridad Social no se han normalizado para evitar una disparidad por defecto o exceso en el esfuerzo contributivo, y no se ha considerado el efecto de no ajustar la inflación de los últimos dos años.

Cuadro 2.8
HABERES REGULADORES DEL REGIMEN DE CLASES PASIVAS

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Haberes reguladores | | | | | | | | | | | |
| A | 2.008.447 | 2.169.123 | 2.277.579 | 2.368.682 | 2.862.960 | 3.256.660 | 3.474.856 | 3.672.923 | 3.860.242 | 3.995.350 | 4.171.146 |
| B | 1.638.549 | 1.769.633 | 1.858.115 | 1.932.440 | 2.395.396 | 2.563.074 | 2.734.800 | 2.890.684 | 3.038.109 | 3.144.443 | 3.282.799 |
| C | 1.269.028 | 1.370.550 | 1.439.078 | 1.496.641 | 1.822.672 | 1.968.486 | 2.100.375 | 2.220.096 | 2.333.321 | 2.414.987 | 2.521.247 |
| D | 974.425 | 1.052.379 | 1.104.998 | 1.149.198 | 1.442.034 | 1.557.397 | 1.661.743 | 1.756.642 | 1.846.042 | 1.910.653 | 1.994.722 |
| E | 840.340 | 907.567 | 952.945 | 991.063 | 1.229.448 | 1.327.804 | 1.416.767 | 1.497.523 | 1.573.897 | 1.628.983 | 1.700.658 |
| Incrementos porcentuales | | | | | | | | | | | |
| A | | 8,0% | 5,0% | 4,0% | 20,9% | 13,8% | 6,7% | 5,7% | 5,1% | 3,5% | 4,4% |
| B | | 8,0% | 5,0% | 4,0% | 24,0% | 7,0% | 6,7% | 5,7% | 5,1% | 3,5% | 4,4% |
| C | | 8,0% | 5,0% | 4,0% | 21,8% | 8,0% | 6,7% | 5,7% | 5,1% | 3,5% | 4,4% |
| D | | 8,0% | 5,0% | 4,0% | 25,5% | 8,0% | 6,7% | 5,7% | 5,1% | 3,5% | 4,4% |
| E | | 8,0% | 5,0% | 4,0% | 24,1% | 8,0% | 6,7% | 5,7% | 5,1% | 3,5% | 4,4% |

Fuente: Leyes de Presupuestos Generales del Estado (varios años).

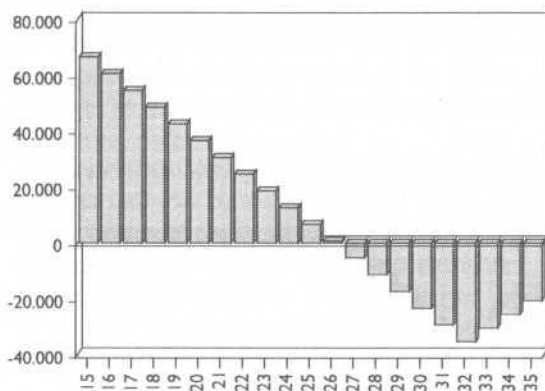
Los resultados —reproducidos en las páginas siguientes— ponen de manifiesto que, en todos los grupos de funcionarios, ambos regímenes convergen para un período de cotización de 26 años, resultando más favorable el RCP para períodos de cotización superiores y, al contrario, más favorable el RGSS para períodos inferiores. La equiparación de ambos regímenes tiene lugar pues para un período intermedio entre el período mínimo de cotización exigido

(15) y el número de años cotizados exigido para proporcionar una pensión del cien por cien de la base reguladora (35).

Las diferencias en cifras absolutas disminuyen a medida que se pasa a grupos de cotización con haberes reguladores inferiores. Las de mayor cuantía a favor del RGSS se presentan en los grupos A y B. A la inversa, las mayores diferencias a favor del RCP se producen

en los grupos C y D. En el grupo C, las diferencias son aproximadamente iguales en ambos sentidos.

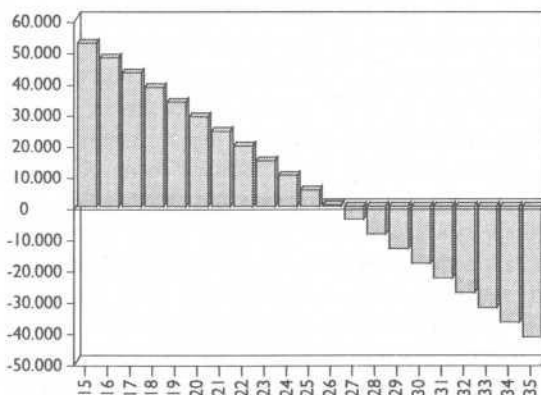
GRUPO A



| | | | |
|--|-----------|---|---------|
| HABER REGULADOR | 4.171.146 | BASE EQUIVALENTE | 285.461 |
| % S/HABER REGULADOR | 3,86% | SEG. SOCIAL | 28,30% |
| CUOTA MENSUAL DERECHOS PASIVOS ¹³ | 11.500 | % S/BASE COTIZACION | 28,30% |
| | | CUOTA MENSUAL EQUIVALENTE ¹⁴ | 80.785 |

| Años cotizados | Clases pasivas | Seguridad Social | Seg. Social Clas. Pas. |
|----------------|----------------|------------------|------------------------|
| 15 | 80.205 | 146.809 | 66.603 |
| 16 | 91.080 | 151.702 | 60.622 |
| 17 | 101.985 | 156.596 | 54.611 |
| 18 | 112.859 | 161.489 | 48.630 |
| 19 | 123.764 | 166.383 | 42.619 |
| 20 | 134.639 | 171.277 | 36.638 |
| 21 | 145.513 | 176.170 | 30.657 |
| 22 | 156.418 | 181.064 | 24.646 |
| 23 | 167.293 | 185.957 | 18.665 |
| 24 | 178.197 | 190.851 | 12.654 |
| 25 | 189.072 | 195.745 | 6.673 |
| 26 | 199.947 | 200.638 | 691 |
| 27 | 210.851 | 205.532 | -5.320 |
| 28 | 221.726 | 210.426 | -11.301 |
| 29 | 232.631 | 215.319 | -17.312 |
| 30 | 243.506 | 220.213 | -23.293 |
| 31 | 254.380 | 225.106 | -29.274 |
| 32 | 265.285 | 230.000 | -35.285 |
| 33 | 265.322 | 234.894 | -30.428 |
| 34 | 265.322 | 239.787 | -25.535 |
| 35 | 265.322 | 244.681 | -20.641 |

GRUPO B



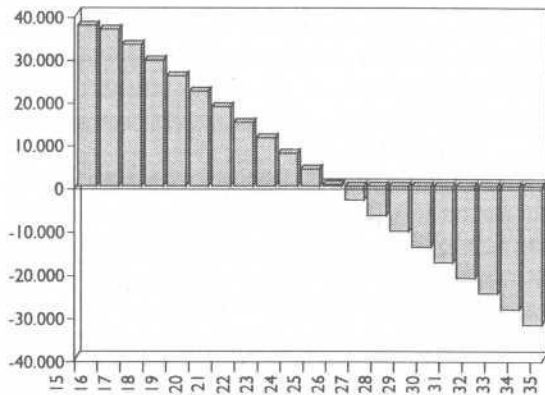
| | | | |
|--------------------------------|-----------|---------------------------|---------|
| HABER REGULADOR | 3.282.799 | BASE EQUIVALENTE | 224.670 |
| % S/HABER REGULADOR | 3,86% | SEG. SOCIAL | 28,30% |
| CUOTA MENSUAL DERECHOS PASIVOS | 9.051 | % S/BASE COTIZACION | 28,30% |
| | | CUOTA MENSUAL EQUIVALENTE | 63.582 |

| Años cotizados | Clases pasivas | Seguridad Social | Seg. Social Clas. Pas. |
|----------------|----------------|------------------|------------------------|
| 15 | 63.124 | 115.545 | 52.421 |
| 16 | 71.682 | 119.396 | 47.714 |
| 17 | 80.264 | 123.248 | 42.983 |
| 18 | 88.823 | 127.099 | 38.276 |
| 19 | 97.405 | 130.951 | 33.545 |
| 20 | 105.964 | 134.802 | 28.838 |
| 21 | 114.523 | 138.654 | 24.131 |
| 22 | 123.105 | 142.505 | 19.400 |
| 23 | 131.664 | 146.357 | 14.693 |
| 24 | 140.246 | 150.208 | 9.962 |
| 25 | 148.805 | 154.060 | 5.255 |
| 26 | 157.363 | 157.911 | 548 |
| 27 | 165.945 | 161.763 | -4.183 |
| 28 | 174.504 | 165.614 | -8.890 |
| 29 | 183.086 | 169.466 | -13.621 |
| 30 | 191.645 | 173.317 | -18.328 |
| 31 | 200.204 | 177.169 | -23.035 |
| 32 | 208.786 | 181.020 | -27.766 |
| 33 | 217.345 | 184.871 | -32.473 |
| 34 | 225.927 | 188.723 | -37.204 |
| 35 | 234.486 | 192.574 | -41.911 |

¹³ Recoge sólo las cuotas a cargo del trabajador. Igual en cuadros posteriores.

¹⁴ Recoge las cuotas a cargo tanto del trabajador como del empresario. Igual en cuadros posteriores.

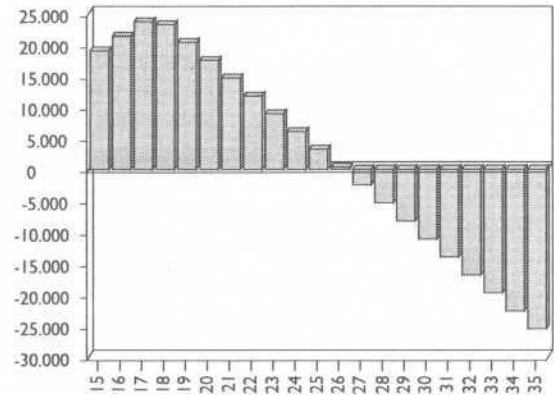
GRUPO C



HABER REGULADOR 2.521.247 BASE EQUIVALENTE
 SEG. SOCIAL 172.543
 % S/HABER REGULA-
 DOR 3,86% % S/BASE COTIZACION 28,30%
 CUOTA MENSUAL
 DERECHOS PASIVOS 6.951 CUOTA MENSUAL
 EQUIVALENTE 48.830

| Años cotizados | Clases pasivas | Seguridad Social | Seg. Social Clas. Pas. |
|----------------|----------------|------------------|------------------------|
| 15 | 51.180 | 88.736 | 37.556 |
| 16 | 55.053 | 91.694 | 36.641 |
| 17 | 61.644 | 94.652 | 33.007 |
| 18 | 68.218 | 97.610 | 29.392 |
| 19 | 74.809 | 100.568 | 25.759 |
| 20 | 81.382 | 103.526 | 22.143 |
| 21 | 87.956 | 106.483 | 18.528 |
| 22 | 94.547 | 109.441 | 14.895 |
| 23 | 101.120 | 112.399 | 11.279 |
| 24 | 107.711 | 115.357 | 7.646 |
| 25 | 114.285 | 118.315 | 4.030 |
| 26 | 120.858 | 121.273 | 415 |
| 27 | 127.449 | 124.231 | -3.218 |
| 28 | 134.022 | 127.189 | -6.834 |
| 29 | 140.614 | 130.146 | -10.467 |
| 30 | 147.187 | 133.104 | -14.083 |
| 31 | 153.760 | 136.062 | -17.698 |
| 32 | 160.351 | 139.020 | -21.331 |
| 33 | 166.925 | 141.978 | -24.947 |
| 34 | 173.516 | 144.936 | -28.580 |
| 35 | 180.089 | 147.894 | -32.195 |

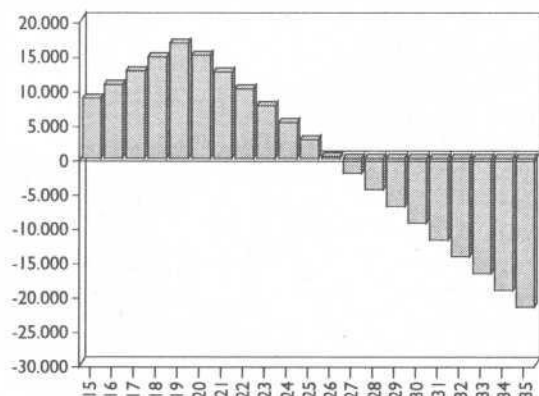
GRUPO D



HABER REGULADOR 1.994.722 BASE EQUIVALENTE 136.525
 SEG. SOCIAL
 % S/HABER REGULA-
 DOR 3,86% % S/BASE COTIZACION 28,30%
 CUOTA MENSUAL
 DERECHOS PASIVOS 5.500 CUOTA MENSUAL
 EQUIVALENTE 38.637

| Años cotizados | Clases pasivas | Seguridad Social | Seg. Social Clas. Pas. |
|----------------|----------------|------------------|------------------------|
| 15 | 51.180 | 70.213 | 19.033 |
| 16 | 55.180 | 72.553 | 21.373 |
| 17 | 61.180 | 74.894 | 23.714 |
| 18 | 68.180 | 77.234 | 23.263 |
| 19 | 74.809 | 79.574 | 20.388 |
| 20 | 81.382 | 81.915 | 17.528 |
| 21 | 87.956 | 84.255 | 14.668 |
| 22 | 94.547 | 86.596 | 11.794 |
| 23 | 101.120 | 88.936 | 8.934 |
| 24 | 107.711 | 91.277 | 6.059 |
| 25 | 114.285 | 93.617 | 3.199 |
| 26 | 120.858 | 95.957 | 339 |
| 27 | 127.449 | 98.298 | -2.535 |
| 28 | 134.022 | 100.638 | -5.395 |
| 29 | 140.614 | 102.979 | -8.270 |
| 30 | 147.187 | 105.319 | -11.130 |
| 31 | 153.760 | 107.660 | -13.990 |
| 32 | 160.351 | 110.000 | -16.864 |
| 33 | 166.925 | 112.340 | -19.724 |
| 34 | 173.516 | 114.681 | -22.599 |
| 35 | 180.089 | 117.021 | -25.459 |

GRUPO E



| | | | |
|-------------------|-----------|---------------------|---------|
| HABER REGULADOR | 1.700.658 | BASE EQUIVALENTE | |
| % S/HABER REGULA- | | SEG. SOCIAL | 116.394 |
| DOR | 3,86% | % S/BASE COTIZACION | 28,30% |
| CUOTA MENSUAL | | CUOTA MENSUAL | |
| DERECHOS PASIVOS | 4.689 | EQUIVALENTE | 33.939 |

| Años cotizados | Clases pasivas | Seguridad Social | Seg. Social Clas. Pas. |
|----------------|----------------|------------------|------------------------|
| 15 | 51.180 | 59.860 | 8.680 |
| 16 | 51.180 | 61.855 | 10.675 |
| 17 | 51.180 | 63.850 | 12.670 |
| 18 | 51.180 | 65.846 | 14.666 |
| 19 | 51.180 | 67.841 | 16.661 |
| 20 | 54.895 | 69.836 | 14.941 |
| 21 | 59.329 | 71.831 | 12.503 |
| 22 | 63.775 | 73.827 | 10.052 |
| 23 | 68.209 | 75.822 | 7.614 |
| 24 | 72.655 | 77.817 | 5.163 |
| 25 | 77.088 | 79.813 | 2.724 |
| 26 | 81.522 | 81.808 | 286 |
| 27 | 85.968 | 83.803 | -2.165 |
| 28 | 90.402 | 85.799 | -4.603 |
| 29 | 94.848 | 87.794 | -7.054 |
| 30 | 99.282 | 89.789 | -9.493 |
| 31 | 103.716 | 91.785 | -11.931 |
| 32 | 108.162 | 93.780 | -14.382 |
| 33 | 112.596 | 95.775 | -16.820 |
| 34 | 117.042 | 97.771 | -19.271 |
| 35 | 121.476 | 99.766 | -21.710 |

2.2.2.3. Tasas internas de rendimiento por regímenes

Es difícil conocer con exactitud cuál puede ser el resultado final de todos los factores antes se-

ñalados, en términos de quiebra de la proporcionalidad. Seguramente el mejor patrón de comparación nos lo darían las diferentes tipos de rendimiento interno que obtienen los Regímenes Especiales respecto al General, que es el que podríamos tomar como patrón de comparación.

Si consideramos como una hipótesis realista de formación de expectativas el que los individuos proyecten a todo el período laboral el nivel de cotización del ejercicio corriente y formen sus expectativas de pensiones extendiendo la pensión media vigente durante el período que resulta de la esperanza de vida a la fecha de jubilación, el cuadro 2.9 nos ofrece los distintos tipos de rendimiento reales obtenidos por regímenes.

Cuadro 2.9
TIR, POR REGIMENES

| | General | Autónomos | Agrario | Hogar | Clases pasivas |
|------|---------|-----------|---------|-------|----------------|
| 1984 | 2,19 | 6,72 | 7,72 | 13,94 | - |
| 1988 | 2,23 | 5,57 | 7,07 | 8,32 | 1,35 |
| 1994 | 2,16 | 3,51 | 4,57 | 7,04 | 2,95 |

Fuente: Para 1984 y 1988 se ha tomado la esperanza de vida de las tablas de mortalidad del INE 1985-86, y para 1994 las correspondientes a la tabla 1990-91, respecto al total de la población española. El número medio de años cotizados ha sido obtenido a partir de las cifras del Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para los regímenes integrados en la misma. En 1994, corresponde a la media por regímenes de las nuevas altas producidas a lo largo de 1993. Para 1984 y 1988 se han tomado los correspondientes a todas las pensiones en vigor en 1988, considerando los años cotizados exigidos según la reforma del 85 o no, en cada caso. El período medio correspondiente a Clases Pasivas ha sido facilitado por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.

En el examen de las cifras del cuadro 2.9 puede apreciarse cómo en el curso de la última década los tipos de rendimiento de los Regímenes Especiales han ido aproximándose al del Régimen General. En una primera etapa (1984-88) la razón principal de tal aproximación es la reducción de las diferencias en los niveles contributivos. Posteriormente, en el período 1988-94, entraría en liza el efecto de la reforma de las pensiones de

1985 y más en concreto el alargamiento del período mínimo de cotización, que incide también de forma especial en los Regímenes Especiales. Por el contrario, el tipo de rendimiento del Régimen General apenas sufre variaciones significativas. Las importantes diferencias experimentadas en el Régimen de Clases Pasivas se justifican por el hecho de que en 1988 las bases reguladoras eran muy inferiores y la escala de porcentajes resultaba muy desfavorable en relación la aplicada en la Seguridad Social. Así, para el período medio de cotización en Clases Pasivas (32 años) el porcentaje aplicable en 1988 era tan sólo del 60,84% frente al 94%. Los resultados obtenidos para 1994 son asimismo consistentes con los obtenidos en el epígrafe anterior, dado que resulta más favorable que el Régimen General para dicho período medio de cotización —superior a 26 años.

En el caso español, aparte del factor ya comentado de la ruptura en la proporcionalidad de las pensiones, debida a la distinta valoración de los años y al período máximo admitido, las principales causas de ruptura de la proporcionalidad son las diferencias en los períodos de cotización y la desigual carga contributiva, tal como se muestra en el cuadro 2.10.

Cuadro 2.10
PERIODOS MEDIOS DE
COTIZACION Y TIPOS MEDIOS DE
COTIZACION POR REGIMENES

| | Régimen general | Autónomos | Agrario ajena | Agrario propia | Hogar |
|-------------------------|-----------------|-----------|---------------|----------------|-------|
| Período medio (1) . . . | 32,41 | 21,91 | 30,08 | 26,66 | 18,66 |
| Tipo cotización . . . | 29,3% | 28,8% | 11,5% (2) | 18,75% | 22% |

Fuente: Elaborado a partir del Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

(1) Período medio de cotización, expresado en años, elaborado a partir de las pensiones en vigor en 1994.

(2) En el caso de los dos regímenes agrarios, se han elegido para posteriores operaciones los tipos de cotización vigentes para 1995, considerados más convenientes por desaparecer en este año la cotización por jornadas teóricas. Además se ha seguido el criterio de imputar al régimen agrario por cuenta propia el importe de la cotización empresarial por jornadas reales, por lo que el tipo total resultante empleado con posterioridad es superior al 11,5% indicado.

Para plantear algunas medidas que podrían acercar hacia la proporcionalidad al sistema de pensiones español, vamos a partir de la situación actual, insistiendo en cuáles son los factores que establecen diferencias de rendimiento entre regímenes.

Cuadro 2.11
RENTABILIDAD ESPERADA EN
TERMINOS REALES POR UN
COTIZANTE MEDIO DE CADA UNO
DE LOS DISTINTOS REGIMENES

| | Régimen general | Autónomos | Agrario ajena | Agrario propia | Hogar |
|------------------|-----------------|-----------|---------------|----------------|-------|
| T.I.R. | 2,16% | 3,51% | 4,44% | 4,68% | 7,04% |
| Mínima (1) .. | NO | NO | NO | NO | SI |

(1) Indica si la pensión esperada es menor a la pensión mínima, en cuyo caso se toma esta última. Se utilizará este mismo indicador en los cuadros siguientes.

Estas distintas rentabilidades se explican por la diferencia tanto en los tipos de cotización como en el número de años cotizados, así como por la existencia de una pensión mínima.

Para apreciar el efecto de las distintas medidas de reforma, las rentabilidades obtenidas se volverán a calcular, eliminando de forma progresiva aquellos elementos de la normativa actual que atentan contra la proporcionalidad. Así en el cuadro 2.12, las tasas internas de retorno se calculan nuevamente suponiendo que todos los regímenes cotizan a un tipo igual al del régimen general. En el cuadro 2.13, manteniendo inalterados todos los demás elementos de la normativa vigente, se muestra qué ocurriría si la fórmula empleada para el cálculo de la pensión valorase por igual todos los años cotizados hasta un máximo de 35 y no existiese pensión mínima. Finalmente todos estos cambios son considerados simultáneamente. El cuadro 2.14 recoge las tasas internas de retorno que un cotizante medio podría esperar en el caso de que existiese un único tipo de

cotización igual al del régimen general para todos los regímenes, la fórmula valorase por igual todos los años cotizados y no existiese pensión mínima.

El cuadro 2.12 muestra cuáles serían las tasas internas de rendimiento en el caso de que todos los regímenes cotizasen a un tipo igual al del Régimen General.

**Cuadro 2.12
RENTABILIDAD ESPERADA EN
TERMINOS REALES POR UN
COTIZANTE MEDIO DE CADA UNO
DE LOS REGIMENES, CON TIPOS
DE COTIZACION IGUALES**

| | Régimen general | Autónomos | Agrario ajena | Agrario propia | Hogar |
|--------------|-----------------|-----------|---------------|----------------|-------|
| T.I.R. | 2,16% | 3,43% | 2,40% | 2,73% | 5,38% |
| Mínima | NO | NO | NO | NO | SI |

Se puede apreciar una clara disminución de las tasas más altas, especialmente en aquellos regímenes especiales como el agrario y el de empleados del hogar cuyos tipos de cotización son más bajos. Las diferencias de rentabilidad subsistentes son debidas principalmente al papel redistributivo de la pensión mínima, a los distintos períodos medios de cotización y a la fórmula empleada para el cálculo de la pensión que, como ya se ha dicho con anterioridad, concede un 4% de la base reguladora por cada uno de los 15 primeros años cotizados y sólo un 2% por cada año suplementario, dando lugar a que la tasa interna de rendimiento disminuya conforme aumenta el número de años cotizados.

El cuadro 2.13 muestra qué ocurriría si la fórmula empleada para el cálculo de la pensión valorase por igual todos los años cotizados hasta un máximo de 35 y no existiese pensión mínima. Es decir, si la pensión inicial se obtuviese como

$$\text{Pensión inicial} = \text{Base Reguladora} \times \frac{\text{Años Cotizados}}{35}$$

**Cuadro 2.13
RENTABILIDAD ESPERADA EN
TERMINOS REALES POR UN
COTIZANTE MEDIO DE CADA UNO
DE LOS REGIMENES CON UNA
VALORACION HOMOGENEA DE
LOS AÑOS COTIZADOS Y EN
AUSENCIA DE PENSION MINIMA**

| | Régimen general | Autónomos | Agrario ajena | Agrario propia | Hogar |
|--------------|-----------------|-----------|---------------|----------------|-------|
| T.I.R. | 2,08% | 2,58% | 4,30% | 4,27% | 4,40% |
| Mínima | NO | NO | NO | NO | NO |

Si observamos los tres cuadros anteriores, parece claro que las mayores tasas de rendimiento del régimen agrario vienen determinadas básicamente por la diferencias en los tipos de cotización, mientras que en el régimen de autónomos la diferencia la marca la fórmula utilizada para el cálculo de la pensión, y una combinación de ambos elementos en el caso del régimen de empleados del hogar.

El cuadro 2.14 muestra qué ocurriría si el tipo de cotización fuese igual al del régimen general para todos los regímenes, la fórmula empleada para el cálculo de la pensión valorase por igual todos los años cotizados hasta un máximo de 35 y no existiese pensión mínima.

**Cuadro 2.14
RENTABILIDAD ESPERADA EN
TERMINOS REALES POR UN
COTIZANTE MEDIO DE CADA UNO
DE LOS REGIMENES CON TIPOS
IGUALES DE COTIZACION, UNA
VALORACION HOMOGENEA DE
LOS AÑOS COTIZADOS Y EN
AUSENCIA DE PENSION MINIMA**

| | Régimen general | Autónomos | Agrario ajena | Agrario propia | Hogar |
|--------------|-----------------|-----------|---------------|----------------|-------|
| T.I.R. | 2,08% | 2,49% | 2,26% | 2,28% | 2,78% |
| Mínima | NO | NO | NO | NO | NO |

Como puede observarse la eliminación de las tres fuentes de inequidad enunciadas, produciría una igualación considerable de las tasas internas de rendimiento. Las diferencias que

aún subsisten, mucho más asumibles, responden a los distintos períodos de cotización, que se traducen en porcentajes de la base reguladora actuarialmente no equitativos.

CAPITULO 3. LA ESTABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA A LARGO PLAZO

En base a la proyección de la población española del Instituto de Demografía (1994), este capítulo tiene por objeto la cuantificación de la carga financiera inducida por la evolución demográfica sobre el sistema de pensiones de jubilación y el análisis de su estabilidad financiera a largo plazo. La dificultad inherente a la realización de previsiones fiables en períodos dilatados de tiempo, y el abuso con que habitualmente se utilizan conceptos como el de equilibrio o el de quiebra del sistema, han supuesto la necesidad de llevar a cabo una reflexión metodológica previa sobre el significado y alcance de dichos conceptos con el objeto de enmarcar los resultados obtenidos en el contexto adecuado.

El análisis se lleva a cabo inicialmente desde un punto de vista estrictamente demográfico, a través del análisis de las tasas de dependencia demográficas que, si bien no toman en consideración aspectos económicos, permiten intuir la tendencia evolutiva. En el epígrafe 3.4, partiendo de la estacionariedad de las tasas de cobertura, se estima la evolución futura del gasto en pensiones de jubilación, y las necesidades de crecimiento del PIB en términos reales para absorber el efecto de la evolución demográfica.

Dado que para conocer adecuadamente la capacidad para hacer frente al incremento del gasto es necesario conocer las perspectivas de evolución de la población activa y su productividad, se cuantifica la evolución de la carga financiera por trabajador, relacionando la evolución del gasto en pensiones y las proyecciones de población ocupada. La posterior consideración de variaciones en las hipótesis demográficas y económicas de partida, permite evaluar la sensibilidad de los resultados. Especial hincapié se realiza en las hipótesis sobre

el mercado de trabajo y en la relación entre pensiones reales y remuneraciones reales. Finalmente, se establecen las conclusiones sobre la estabilidad a largo plazo del sistema de pensiones, y se cuantifica la senda de evolución futura de los tipos de cotización.

3.1. Proyecciones, equilibrio y quiebra del sistema de pensiones: una nota metodológica

La caracterización como contrato a largo plazo que supone el sistema de pensiones, especialmente el de jubilación que bien puede ser considerado eje del mismo, plantea la necesidad de estudiar su viabilidad, sus reformas o su existencia en un plazo suficientemente alejado en el tiempo como para permitir valorar el efecto completo de las medidas emprendidas.

Resulta incuestionable que el sistema de pensiones representa un compromiso social cuyo verdadero alcance no se puede captar si el análisis no se sitúa en una perspectiva a largo plazo. En efecto, se basa en un contrato implícito entre generaciones que precisa mantener la credibilidad y la viabilidad económica a largo plazo. No obstante, con mucha frecuencia se olvida que sus mecanismos corresponden a un proceso que afecta de forma solidaria a varias generaciones de ciudadanos, que sus promesas deben ser cumplidas en un futuro a veces lejano en el tiempo y que los individuos se comprometen con el sistema durante toda su vida laboral. Paradójicamente, este olvido genera que ciertos desequilibrios financieros de la Seguridad Social se resuelvan teniendo en cuenta exclusivamente las exigencias de la coyuntura actual, tomando medidas improvisadas para resolver los problemas inmediatos y sobrecargando aún más a largo plazo el equilibrio presupuestario.

Así pues, los juicios sobre la situación financiera a largo plazo del sistema de Seguridad Social deben fundarse en proyecciones que intenten simular la situación financiera futura, partiendo normalmente del supuesto de mantenimiento de las normas que rigen el sistema de pensiones. Como es obvio, el riesgo de cualquier proyección a largo plazo reside en que es siempre difícil acertar con los escenarios de futuro más realistas y que cualquier pequeña desviación inicial se ve amplificada en el curso del tiempo, ampliando el margen de error. Al igual que en los problemas de balística a larga distancia, en las proyecciones a largo plazo es difícil acertar plenamente, incluso afinando al máximo la puntería. Es preciso reiterar de nuevo que, dado que en los ejercicios de prospectiva se obtiene en gran medida aquello que previamente se ha introducido y que forzosamente supuestos pesimistas —optimistas— conducen a conclusiones del mismo tipo. Los esfuerzos deben estar dirigidos a buscar —y explicitar— los supuestos o abanicos de supuestos más realistas, admitiendo que los resultados sólo pueden indicarnos órdenes de magnitud y no referencias ciertas.

En el caso de las proyecciones relativas a la Seguridad Social, el problema radica en el hecho de que su evolución futura depende fuertemente de factores tales como el crecimiento real de la economía y la evolución de las tasas de actividad y ocupación —además de otras variables económicas y demográficas—, difíciles de prever incluso a corto plazo.

El análisis de los resultados exige, pues, la constatación de ciertas precauciones. En primer lugar, debe enfatizarse el riesgo inherente de las proyecciones a largo plazo. Los resultados son muy sensibles a las hipótesis sobre los parámetros económicos y demográficos y a las simplificaciones y cuestiones asumidas por el modelo de proyección.

En segundo lugar, se debe subrayar que los resultados obtenidos en este estudio tienen el carácter de proyecciones y no de predicciones. En el análisis a largo plazo, el objetivo de cuantificar exactamente la evolución futura de las corrientes de ingresos y gastos pasa a segundo término; el objetivo consiste en indicar las consecuencias últimas de las hipótesis aparentemente realistas del momento en que se formulan. Los resultados no pueden, por tanto, estudiarse como pronósticos exactos del sistema, sino como desarrollos más o menos probables del mismo. No cabe duda de que se producirán cambios legislativos durante el período de estudio, e incluso pueden aparecer nuevos ciclos económicos o demográficos que distorsionen las tendencias y los resultados finales.

A diferencia de las proyecciones, que pueden indicarnos órdenes de magnitud, resulta mucho más problemático hablar del equilibrio o desequilibrio futuro del sistema de pensiones, entendiéndose por equilibrio una situación de solvencia financiera o equilibrio en las cuentas de la Seguridad Social. En primer lugar, resulta difícil llegar a delimitar de forma pacífica qué debe considerarse dentro de «las cuentas» de la Seguridad Social. A menudo, en los ingresos y gastos del sistema de pensiones se producen efectos que tienen causa en otras políticas. Simplemente a título de ejemplo, las medidas de jubilación anticipada puestas en práctica para resolver la situación de ciertos sectores industriales o las exenciones y bonificaciones de cotizaciones decididas como parte de la política de empleo, pueden acabar en un desequilibrio financiero del sistema, procedente de un origen ajeno al mismo. Neutralizar completamente tales «efectos externos» exigiría computar lo que en Francia se ha denominado «cargas indebidas», entregando a la Seguridad Social recursos por un importe equivalente.

Por otra parte, si equilibrio se entiende como una especie de estado estacionario que po-

dría prolongarse indefinidamente en el futuro, debe afirmarse que, por su propia naturaleza, un sistema de pensiones está permanentemente desequilibrado en el sentido de que es la fluctuación de una variable dependiente la que sirve para ajustar el sistema.

Dependiendo del contrato intergeneracional implícito que subyace en el sistema de pensiones, serán el tipo de cotización, el importe de las pensiones o ambas variables simultáneamente, las magnitudes que variarán para ajustar el sistema. Por lo tanto, será el cambio en la variable dependiente lo que mantendrá equilibrado el sistema y lo pertinente de las simulaciones será expresarlas en términos de los cambios requeridos en la variable dependiente. Un breve repaso del caso de la Seguridad Social española puede ser ilustrativo a este respecto. Desde la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, nuestro sistema de pensiones queda configurado como del tipo Tasa Fija de Sustitución, siendo por tanto el tipo de cotización la variable que fluctúa para mantener el equilibrio. El examen de las fuentes de financiación del sistema muestra cómo, entre 1963 y 1972, los tipos de cotización aplicados sobre bases tarifadas pasan del 16 al 50%, respondiendo así a las crecientes necesidades de gasto. En una segunda etapa, a partir de mediados de 1972, de nuevo se aumentan las cotizaciones, mediante el doble mecanismo de crear las bases complementarias de cotización —para acercar las bases de cotización al salario real— y aumentar los tipos de cotización —el tipo sobre base tarifada se incrementó del 50 al 51,8%, y sobre la recién creada base complementaria se aplicó un tipo adicional del 10%—. El nuevo cambio realizado en 1979 supuso el paso al actual sistema de cotizaciones aplicadas sobre el salario real —limitado por bases máximas y mínimas—, sobre el cual se aplicaba el 34,3%. La posterior reducción paulatina del tipo de cotización en siete puntos porcentuales se logró merced a un sustancial incremento de

la aportación estatal a los Presupuestos de la Seguridad Social.

Por último, a lo anterior debe añadirse que en 1985 tuvo lugar una reforma de las pensiones que consistió en reducir la tasa de sustitución que supone la pensión inicial sobre el salario en activo. Es evidente, por tanto, que no puede hablarse de unas «variables de equilibrio», bajo las cuales el sistema haya funcionado de modo permanente en el pasado. Periódicamente, se han ido ajustando las fuentes de financiación —cotizaciones y aportaciones de impuestos generales— e incluso se ha replanteado la propia naturaleza del contrato de tasa fija de sustitución existente, realizando unos ajustes que pueden ser considerados como una aproximación discrecional hacia un sistema de posición relativa fija. Como es obvio, las consecuencias financieras futuras que obtengamos proyectando el sistema con el tipo de cotización del 34 o del 27% —o de cualquier otro tipo aplicado en el pasado— serán fuertemente divergentes. Si al conjunto de variables implicadas en el funcionamiento del sistema no podemos otorgarles una condición de continuidad, lo más pertinente de cara al futuro sería, por tanto, no hablar del «equilibrio» del sistema en alguna fecha futura, sino que, dado que los ajustes se producen de forma periódica, discutir qué tipo de reforma parece la más equitativa para hacer frente a los previsibles cambios que resultan del futuro entorno económico y demográfico.

Un paso más allá del análisis del concepto de desequilibrio del sistema de pensiones se plantea al hablar de la quiebra del sistema. Tal expresión carece de sentido puesto que el Sector Público dispone de medios para mantener cualquier programa que considere socialmente deseable y, en ese sentido, referirse a quiebra o liquidación del sistema no resulta justificado. Por supuesto que la pregunta relevante sería la de cuál puede ser el valor real de las prestaciones futuras o la

tasa de sustitución pero, en el contexto global del Sector Público, responder a esta pregunta implica hacer un juicio sobre el orden de prioridad de las pensiones entre las diversas políticas de gasto. El poder coactivo de imposición es el soporte último de todo programa de gastos. Relacionado con este punto, surge la cuestión adicional de si un cambio importante en la financiación, que pasase a depender básicamente de transferencias provenientes de impuestos generales, no cambiaría la naturaleza del sistema, exigiendo su reforma. La propia configuración de los sistemas de pensiones los asemeja a un mecanismo de seguro —con elementos redistributivos— que reasigna rentas del período actual de actividad al período futuro de jubilación. En este sentido, los topes máximos de las bases de cotización señalan también el importe máximo de las rentas salariales que asegura el sistema. Si alteramos esta situación para obtener la mayoría de los ingresos de la Seguridad Social, a partir de un momento dado, de impuestos generales, pierde en gran medida sentido el determinar el gasto mediante la misma fórmula aplicada sobre las bases de cotización —que en tal caso sólo proporcionarían una fracción reducida de los ingresos—. Si la mayoría de los recursos proceden del rendimiento de un sistema fiscal progresivo, las prestaciones podrían, en consecuencia, determinarse también con criterios de necesidad. El cambio de óptica sería importante dado que el sistema de pensiones, privado de sus fuentes de financiación específicas, podría quizá pasar a ser un programa más de gasto, siendo discutible si su importe debería mantener la inercia anterior, la cual le induce una gran rigidez debido a que el gasto está ligado a las bases de cotización. Por supuesto, las anteriores consideraciones son aplicables al caso de un cambio de financiación permanente, y no al supuesto de transferencias a la Seguridad Social que respondan al propó-

sito de equilibrar su presupuesto en momentos de fuerte desempleo.

3.2. Metodología de la proyección: supuestos demográficos y económicos

En concreto, el análisis se ha realizado partiendo de la proyección de la población española realizada por el Instituto de Demografía en 1994.

Las hipótesis demográficas asumidas en dicho trabajo pueden concretarse en cuatro puntos básicamente:

—La población de partida procede de la explotación de la muestra avance del Censo de Población de 1991.

—En relación con la mortalidad, se proyectan tres hipótesis de evolución de la esperanza de vida femenina realizando un ajuste logístico de la serie observada de esperanzas del período 1960-85 y fijando tres valores diferentes para la asíntota superior del modelo logístico.

Para la hipótesis baja, la que representa un crecimiento lento de la esperanza de vida, se define un límite de 82,5 años, que se corresponde con la vida media de las mujeres japonesas en la actualidad, sugiriendo por tanto que la población española alcanzará al menos el nivel de mortalidad más favorable del momento actual.

La hipótesis más optimista, la alta, fija una esperanza de vida límite de 87,5 años, que corresponde a un valor intermedio entre los límites que se suelen fijar en la evolución de este indicador demográfico.

Por último, la hipótesis media fija un límite de 85 años, y pretende representar la evolución más probable. Es importante destacar que

tales límites no llegan a alcanzarse en el período proyectado. En el año 2025, fecha en que finaliza el período proyectado, las esperanzas de vida alcanzadas son 82,19 en la hipótesis baja, 83,91 en la alta y 85,26 en la alta. Una vez determinada las esperanzas de vida femeninas, las tablas de mortalidad de ambos sexos se obtienen mediante las tablas modelo de Princeton.

– En relación con la fecundidad, también se realizan tres supuestos de evolución. La hipótesis baja refleja la consideración de que la evolución reciente ha supuesto un cambio definitivo en los comportamientos de la fecundidad, fijando tan sólo una recuperación del índice sintético de fecundidad hasta 1,6 en el 2025. La hipótesis media supone considerar que la evolución reciente se explica por el ajuste hacia un modelo distinto de fecundidad, en especial más tardía, lo que supone una recuperación de los índices. Como consecuencia, se considera una recuperación hasta la cifra de 1,8 hijos por mujer. Por último, se establece una hipótesis alta que se basa en la recuperación hasta alcanzar el nivel de reemplazo de las generaciones, es decir, 2,1 hijos por mujer.

– En relación con las migraciones, se establecen unas entradas netas anuales de 20.000 emigrantes hasta el año 2005, para las tres hipótesis de proyección

Ahora bien, el período de la proyección abarca desde 1991 hasta el 2026, plazo que impide poner de manifiesto el grave reto demográfico que se plantea al sistema de pensiones de jubilación entre los años 2021 y 2046 como consecuencia del acceso a la jubilación de las generaciones de la explosión demográfica. Con el objetivo de tener en cuenta dichas circunstancias, se ha utilizado la prolongación de la citada proyección hasta el año 2051, realizada por el mismo autor, bajo la hipótesis de mantener constantes los índices de fecundidad y mortalidad del año 2026 y suponer una mi-

gración nula. Aun a costa de caer en un mayor grado de especulación sobre el futuro, el análisis del sistema de jubilación sería parcial si no se considerase dicha ampliación.

En base a la citada proyección, estimaremos los efectos de los cambios demográficos sobre el sistema de pensiones de jubilación, por su carácter de eje central del sistema de pensiones. En primer lugar, desde un punto de vista estrictamente demográfico, a través del estudio de la evolución de las tasas de dependencia. Posteriormente, se llevará a cabo una cuantificación de las necesidades de crecimiento del PIB para absorber los efectos inducidos por los factores demográficos sobre el sistema de pensiones de jubilación. El análisis de la carga soportada por trabajador y de las necesidades de crecimiento de las remuneraciones reales permitirán poner de manifiesto la importancia de dicha carga financiera inducida.

Para ello se fijarán diversas hipótesis plausibles respecto a la evolución del mercado de trabajo. Con el objetivo de valorar el efecto inducido exclusivamente por la evolución demográfica, se fijarán en primer las tasas de ocupación. Como hipótesis más factible se plantea la recuperación del empleo hasta lograr las cifras medias que actualmente se experimentan en la Unión Europea. Por último, se establece asimismo un supuesto optimista que se cuantifica como una recuperación de las tasas medias europeas de los años sesenta. Los tres escenarios proporcionan un amplio marco dentro del cual parece probable que se encontrará la posible senda del mercado de trabajo.

El posterior análisis de la sensibilidad de los resultados obtenidos frente a las hipótesis demográficas y económicas admitidas nos permitirá evaluar la fiabilidad de las proyecciones y la importancia de los factores considerados sobre el gasto proyectado.

3.3. Indicadores demográficos: las tasas de dependencia

Una primera orientación, desde un punto de vista estrictamente demográfico, de las incidencias financieras del envejecimiento sobre los gastos en pensiones de jubilación viene dada por la evolución prevista de la relación entre el número de personas en edad activa y el de personas en edad avanzada, complementada de forma adicional con la del número de jóvenes. Estas relaciones, que genéricamente se denominan tasas de dependencia, se obtienen suponiendo, por hipótesis, que todos los individuos de 15 a 64 años son económicamente activos y sostienen financieramente al resto de grupos de la población, denominados dependientes. Se supone así que todos los menores de 15 años (jóvenes) y mayores de 64 (población en edad avanzada) reciben transferencias de recursos de la población activa. Dada la tendencia hacia el retraso en la edad de acceso a la actividad laboral y la continuada anticipación del momento de cese definitivo en la misma, cada vez es más frecuente la utilización de los 20 y los 60 años como fechas límites para el cálculo de las tasas de dependencia; no obstante, consideramos que para el caso español siguen siendo más adecuados los límites establecidos inicialmente. Por otra parte, si bien en España la edad mínima para trabajar son los 16 años, se ha utilizado la edad de 15 años a lo largo de todo el trabajo por ser dicho límite el utilizado en las proyecciones demográficas.

El análisis de las tasas de dependencia prescinde por tanto de todo tipo de consideración respecto a variables económicas: no tiene en cuenta las diferencias por sexo y edad en las tasas de actividad y desempleo, ni la evolución de las prestaciones reales medias o de la productividad. Sin embargo, su estudio resulta de gran interés por permitir aislar, de otros factores no demográficos tales como los citados anteriormente, los efectos de la evolución de-

demográfica sobre la carga financiera soportada por la población activa. Proporciona pues una información útil sobre la amplitud y calendario de la evolución que experimenta la relación entre personas activas e inactivas como consecuencia de los cambios en la estructura por edades. Además, parece razonable pensar que el gasto público en pensiones de vejez crezca de forma más o menos proporcional a la tasa de dependencia de las personas en edad avanzada. En el cuadro 3.1 se recogen las tasas de dependencia proyectadas de la población española.

La «tasa de dependencia de las personas en edad avanzada» se define como la relación entre el número de personas de edad avanzada (65 y más años de edad) y el número de personas en edad activa (15 a 64 años). Dicha tasa debería aumentar de forma importante entre el año 1991 y el 2046, fecha en la que alcanzaría su máximo. Con un incremento acumulado del 151%, pasaría del 20,63% en 1991 al 51,8% en el año 2046.

No obstante, tal como se observa en el cuadro 3.1, su evolución no será homogénea, sino que se concentrará fundamentalmente en el período 2021-2046. La razón estriba en la llegada a la vejez en dichas fechas de las grandes cohortes nacidas entre 1955 y 1975. Como consecuencia, el aumento para dicho período será del 70%, comenzando posteriormente la tendencia reductora de la presión demográfica de la población en edad avanzada, tal como indica la cifra referida al año 2051.

Al contrario, el período 2001-2021 corresponde a una fase de crecimiento moderado dado que, durante el mismo, acceden a la jubilación las generaciones, mucho menores, de la guerra y postguerra civil. Los últimos años del siglo suponen asimismo incrementos relativamente importantes de las tasas de dependencia de las personas en edad avanzada, dado

Cuadro 3.1
TASAS DE DEPENDENCIA
1991-2051 (%)
(Hipótesis demográfica media)

| | Edad avanzada (*) | Global (**) |
|------|-------------------|-------------|
| 1991 | 20,63 | 50,11 |
| 1996 | 22,54 | 46,83 |
| 2001 | 24,80 | 48,03 |
| 2006 | 25,72 | 50,25 |
| 2011 | 26,99 | 53,95 |
| 2016 | 28,69 | 56,47 |
| 2021 | 30,39 | 56,85 |
| 2026 | 33,43 | 57,40 |
| 2031 | 37,59 | 60,47 |
| 2036 | 42,49 | 66,41 |
| 2041 | 47,97 | 74,46 |
| 2046 | 51,80 | 80,57 |
| 2051 | 50,49 | 79,28 |

Variaciones acumuladas en tanto por ciento:

| | Edad avanzada (*) | Global (**) |
|-----------|-------------------|-------------|
| 1991-2046 | 151 | 61 |
| 1991-2001 | 20 | -4 |
| 2001-2021 | 22 | 18 |
| 2021-2046 | 70 | 42 |

(*) Tasa de dependencia de las personas en edad avanzada.

(**) Tasa de dependencia global.

Fuente: Elaborado a partir de Instituto de Demografía (1994).

que sobrepasan el umbral de la vejez cohortes con efectivos importantes, si bien decrecientes conforme se acerca el siglo XXI.

Analizando las tasas de dependencia para otras hipótesis demográficas (cuadro 3.2) se observa que son muy parecidas en las tres hipótesis y que, al final del período de proyección, las diferencias no son importantes.

La magnitud inversa de la tasa de dependencia de las personas en edad avanzada es asimismo un indicador del envejecimiento demográfico que cuantifica el número de trabajadores que potencialmente, en términos estrictamente demográficos, deberán sustentar a

cada jubilado. En la hipótesis demográfica media, los 4,8 activos por jubilado de 1991 se reducirían a 3,3 en el año 2021 y a 1,9 en el año 2046.

Cuadro 3.2
TASAS DE DEPENDENCIA
1991-2051 (%)
(Hipótesis demográficas alta y baja)

| | Edad avanzada (*) | | Global (**) | |
|-------|-------------------|-------|-------------|-------|
| | Alta | Baja | Alta | Baja |
| 21991 | 20,63 | 20,63 | 50,11 | 50,11 |
| 1996 | 22,62 | 22,40 | 47,13 | 46,49 |
| 2001 | 25,02 | 24,46 | 49,16 | 47,00 |
| 2006 | 26,16 | 25,13 | 52,75 | 48,10 |
| 2011 | 27,61 | 26,18 | 57,89 | 50,96 |
| 2016 | 29,34 | 27,70 | 60,99 | 52,94 |
| 2021 | 30,91 | 29,32 | 61,00 | 53,29 |
| 2026 | 33,66 | 32,38 | 60,73 | 54,10 |
| 2031 | 37,40 | 36,66 | 63,44 | 57,30 |
| 2036 | 41,73 | 41,81 | 69,53 | 63,13 |
| 2041 | 46,35 | 47,74 | 77,74 | 71,11 |
| 2046 | 49,02 | 52,29 | 83,18 | 77,60 |
| 2051 | 46,71 | 51,69 | 80,49 | 77,12 |

Variaciones acumuladas en tanto por ciento:

| | Edad avanzada (*) | | Global (**) | |
|-----------|-------------------|------|-------------|------|
| | Alta | Baja | Alta | Baja |
| 1991-2046 | 138 | 153 | 66 | 55 |
| 1991-2001 | 21 | 19 | -2 | -6 |
| 2001-2021 | 24 | 20 | 24 | 13 |
| 2021-2046 | 59 | 78 | 36 | 46 |

Fuente: Elaborado a partir de Instituto de Demografía (1994).

Si bien nuestro objeto de análisis se centra básicamente en la carga financiera de la población en edad avanzada sobre la población activa, el análisis de la «tasa de dependencia global» (relación existente entre el número de personas en edad avanzada y jóvenes con respecto al número de personas en edad activa) permite completar el estudio de la carga soportada por la población en edad laboral, al

incluir el efecto del otro grupo de población dependiente: los jóvenes. Según la hipótesis demográfica media, esta tasa experimentará un incremento del 61% entre 1991 y 2046, cifra muy inferior al 151% de la tasa de dependencia de las personas en edad avanzada, lo cual indica un descenso de la tasa de dependencia de los jóvenes y por tanto que la población dependiente estará constituida cada vez por más ancianos y menos jóvenes. En 1991, del conjunto de individuos comprendidos en los grupos de edad dependientes, el 41% eran personas de edad avanzada; en el año 2051 pasarían a representar un 64%, según la hipótesis demográfica media.

Cuadro 3.3
TASAS DE DEPENDENCIA
PERSONAS DE 80 Y MAS AÑOS
 (en porcentaje)

| | 80+/15-64 | 80+/65+ |
|------|-----------|---------|
| 1991 | 4,41 | 21,38 |
| 1996 | 4,88 | 21,64 |
| 2001 | 5,41 | 21,81 |
| 2006 | 6,55 | 25,44 |
| 2011 | 7,62 | 28,21 |
| 2016 | 8,43 | 29,40 |
| 2021 | 8,40 | 27,63 |
| 2026 | 8,94 | 26,73 |
| 2031 | 9,97 | 27,81 |
| 2036 | 11,11 | 27,53 |
| 2041 | 13,05 | 27,20 |
| 2046 | 15,06 | 29,07 |
| 2051 | 16,34 | 32,37 |

Fuente: Instituto de Demografía (1994). Hipótesis demográfica media.

De forma semejante a lo ocurrido con la tasa de dependencia de las personas en edad avanzada, la tasa de dependencia global presenta tres fases bien diferenciadas. Hasta los primeros años del próximo siglo, disminuye como consecuencia de la reducción de carga de jóvenes, originada por la disminución de la fecundidad, mientras que la tasa de dependen-

cia de personas en edad avanzada crece moderadamente como ya habíamos constatado. Durante las dos primeras décadas del próximo siglo ambas tasas crecen con moderación, y es a partir del año 2021 cuando la dependencia global experimenta un fuerte incremento originado por la dependencia de los mayores de 65 años.

Un grupo de edad cuya evolución adquiere especial relevancia durante el período de proyección es el colectivo de personas de 80 y más años o personas en edad muy avanzada. Su rápido crecimiento, superior al del resto de la población en edad avanzada, lleva a su colectivo a multiplicarse por tres en la hipótesis demográfica media, pasando de 1.142.929 a 3.399.484 individuos entre 1991 y 2051. En el cuadro 3.3 se observa que pasa de representar un 4,4% de la población en edad activa en 1991 hasta un 16,34% al final del período de proyección.

A partir de la proporción de mayores de 80 años sobre el total de la población en edad avanzada, el cuadro 3.3 permite asimismo estudiar la evolución de la composición interna del colectivo de mayores de 65 años. En una primera fase hasta el año 2001 experimentará, como consecuencia de la incorporación de nuevos efectivos de relativa importancia, un suave envejecimiento. Entre el 2001 y el 2016, se sucederá otra fase en que la incorporación de las escasas generaciones de la guerra y posguerra civil supondrán un crecimiento moderado de la población en edad avanzada tanto en términos absolutos como en relación con la población total, y consecuentemente un envejecimiento importante de la misma. Entre el 2021 y el 2041, las fuertes incorporaciones de los efectivos de la explosión demográfica supondrán un rejuvenecimiento importante de la población de edad avanzada, comenzando de nuevo un envejecimiento de la misma como consecuencia de la incorporación de nuevos

efectivos de menor cuantía, procedentes de los años de la caída de la fecundidad.

Cuadro 3.4
PERSPECTIVAS DE EVOLUCION DE
LA COMPOSICION SEGUN SEXO
DE LA POBLACION DE 65 Y MAS
AÑOS DE EDAD

| Número de hombres por cada 100 mujeres | 1991 | 2001 | 2010 | 2021 | 2031 | 2041 | 2051 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| De 65 a 79 años | 75,3 | 80,4 | 81,8 | 84,6 | 86,3 | 87,7 | 87,8 |
| De 80 y más años | 51,8 | 49,6 | 53,9 | 54,5 | 57,3 | 58,9 | 60,2 |

Fuente: Elaborado a partir de la hipótesis demográfica media.

Resulta asimismo interesante el estudio de la composición por sexo de la población anciana por su gran trascendencia sobre los gastos sociales, dado que las necesidades de los varones y las mujeres son muy diferentes. Las mujeres se encuentran con más frecuencia en situaciones de vulnerabilidad y desprotección al estar menos vinculadas al mercado de trabajo durante su período de vida en edad activa. Dado que su esperanza de vida es mayor que la de los varones, son mucho más numerosas que los hombres dentro de la población en edad avanzada, y además este desequilibrio se agudiza con la edad. En 1991, dentro del grupo de 80 y más años, las mujeres eran casi el doble que los varones (cuadro 3.4). Las proyecciones utilizadas, indican que las mujeres seguirán siendo básicamente mayoritarias entre las personas en edad avanzada a lo largo de todo el período de proyección, si bien aumentará la participación masculina en el colectivo. Del análisis de las tasas de dependencia se deducen tres conclusiones importantes:

1. El previsible descenso de la tasa de dependencia de los jóvenes permitirá compensar en gran medida la evolución creciente de la tasa de dependencia de las personas en edad avanzada. Esto no será posible, sin embargo, en el período 2021-2041 dado el importante

incremento de la carga que supondrá el acentuado envejecimiento de la población.

2. Especial relevancia adquiere la evolución de la tasa de dependencia de las personas en edad muy avanzada, con los consiguientes efectos sobre el gasto público en pensiones y sanidad.

3. Esta modificación de la estructura por edades de la población conllevará necesariamente cambios en el gasto público dedicado a los programas sociales. Resulta evidente que implicará variaciones sustanciales en la composición de los gastos destinados a los jóvenes y a las personas en edad avanzada, dada la distinta evolución de sus tasas de dependencia.

3.4. El gasto en pensiones de vejez a largo plazo y su posible financiación

3.4.1. Cuantificación del gasto inducido por la evolución demográfica

Si bien las medidas demográficas proporcionan indicadores ilustrativos de la evolución futura del gasto, es preciso considerar que los cambios en el número de personas de 65 y más años no coincide necesariamente con la tasa de variación del número de pensionistas de jubilación, dado que los programas públicos de pensiones de vejez permiten cierta flexibilidad. Por una parte, existen sujetos que alargan su período de actividad más allá de la edad «normal» de jubilación, por contra, algunos individuos adelantan el momento elegido para cesar en su actividad laboral a través de alguna de las modalidades de jubilación anticipada; además, algunas personas perciben una prestación diferente a la de jubilación (invalidez, viudedad). De ahí que no toda la población de 65 años y más años sea pensionista de jubilación, y a su vez existan personas en edad laboral que sí perciben prestaciones de retiro.

Para realizar la proyección del número de pensionistas, nuestro análisis se basará en la «estacionariedad» de las tasas de cobertura de las pensiones de jubilación. En ese sentido, mantendremos constante la distribución porcentual del número de pensiones (en vigor el 1 de enero de 1994) por sexo y grupos de edad que proporcionan el Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995 y el Anuario de Estadísticas Laborales para 1994 (cuadro 3.5).

Cuadro 3.5
TASAS DE COBERTURA

| Edad | Pensiones en vigor 1 de enero de 1994 | | | Tasas de cobertura (tanto por ciento) | |
|-------|--|---------|---------|--|---------|
| | Mujeres | Hombres | Total | Mujeres | Hombres |
| 50-54 | 24 | 170 | 194 | 0,002 | 0,017 |
| 55-59 | 29 | 897 | 926 | 0,003 | 0,090 |
| 60-64 | 43.342 | 254.623 | 297.965 | 3,820 | 24,461 |
| 65-69 | 229.042 | 615.267 | 844.309 | 22,221 | 69,768 |
| 70-74 | 251.265 | 502.752 | 754.017 | 28,941 | 74,950 |
| 75-79 | 205.435 | 324.917 | 530.352 | 31,634 | 78,683 |
| 80+ | 321.079 | 392.831 | 713.910 | 38,907 | 92,967 |

Nota: Las tasas de cobertura se han obtenido por cociente entre el número de pensiones en vigor el día 1 de enero de 1994, por grupos de edad y sexo, facilitado por el Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995, y la población correspondiente a los mismos grupos de edad y sexo proyectada a esa misma fecha. Para cada hipótesis demográfica se han calculado las correspondientes tasas de cobertura, si bien prácticamente no difieren.

Fuente: Elaborado a partir de la hipótesis demográfica media.

Ahora bien, estas fuentes proporcionan cifras de pensiones y no de perceptores de prestaciones. Si bien el Proyecto de Presupuesto de la Seguridad Social para 1995 facilita la cifra global de pensionistas, proporcionando una media de 1,078 pensiones por perceptor, hemos optado por no tener en cuenta dicha información dado que se trata de cifras referidas al conjunto de las pensiones (invalidez, viudedad, jubilación, orfandad y favor de familiares) y por indicarse en dichas fuentes que dicho fenómeno de concurrencia de dos o más pensiones se produce principalmente en el caso

de pensiones de viudedad. De ahí que nuestra proyección determine, no el número de pensionistas, sino el número de pensiones abonadas por el sistema.

Mantener constantes las tasas de cobertura durante el período de proyección permite aislar el efecto puro de los cambios en la estructura demográfica sobre el número de pensionistas. No obstante, esta hipótesis puede infravalorar el número previsto de beneficiarios dado que la tendencia a aumentar las tasas de actividad de las mujeres puede dar lugar a largo plazo a un incremento en las tasas de cobertura femeninas, especialmente si se producen ciclos expansivos de la actividad económica, dada la observada flexibilidad de la mano de obra femenina a corto plazo. En el caso de los hombres, puesto que ya disfrutaban actualmente de mayores tasas, y dado el grado de madurez del sistema, bien podrían mantenerse en torno a los valores actuales. Ante la imposibilidad de utilizar metodologías más atractivas (tales como la posibilidad de reconstruir la vida laboral de las distintas generaciones que van accediendo a la jubilación a través de la explotación estadística de las bases de datos de la Seguridad Social), hemos optado por mantener el supuesto de estacionariedad dada su mayor simplicidad y transparencia.

En el cuadro 3.6 se presenta nuestra estimación del número de pensiones para el período de proyección en base a la hipótesis demográfica media.

Una vez proyectado el número previsto de beneficiarios, el gasto futuro en pensiones viene determinado por la evolución prevista de la pensión media. Si ésta permanece constante en términos reales, el índice del número de pensionistas define a su vez un índice del gasto en pensiones en términos reales. Dado que este indicador de los cambios en el gasto real en pensiones evoluciona exclusivamente como consecuencia de variaciones en el número de beneficiarios, reflejará un efecto demográfico puro.

Cuadro 3.6
EVOLUCION DEL NUMERO DE
PENSIONISTAS DE JUBILACION

| | Indice de evolución de pensionistas | Tasa media acumulativa anual de variación (%) |
|-----------|-------------------------------------|---|
| 1994 | 100,0 | — |
| 2001 | 114,4 | 1,94 |
| 2006 | 121,0 | 1,12 |
| 2011 | 127,0 | 0,98 |
| 2016 | 133,7 | 1,03 |
| 2021 | 141,6 | 1,15 |
| 2026 | 153,9 | 1,69 |
| 2031 | 167,5 | 1,71 |
| 2036 | 180,2 | 1,46 |
| 2041 | 190,4 | 1,11 |
| 2046 | 193,0 | 0,27 |
| 2051 | 185,0 | -0,84 |
| 1994-2046 | | 1,27 |
| 2000-2021 | | 1,07 |
| 2021-2041 | | 1,49 |

Fuente: Elaboración a partir de la hipótesis demográfica media.

Si se considera que la administración pública del sistema de pensiones desea mantener en el nivel de 1994 la relación entre el gasto en pensiones de jubilación y el PIB, la tasa de crecimiento económico en términos reales exigible para lograr absorber el efecto de la evolución demográfica debería coincidir exactamente con la tasa de crecimiento del volumen de gasto en pensiones de vejez.

Desde este punto de vista, el cuadro 3.6 indica que el crecimiento medio interanual del PIB necesario para hacer frente al efecto de la evolución demográfica sería del 1,27% para el período 1994-2046. Considerando exclusivamente el efecto demográfico puro, no se deberían pues plantear problemas respecto a la financiación del crecimiento en el gasto en pensiones dado que las tasas de crecimiento requeridas del PIB son factibles a largo plazo. La situación que se deduce de esta hipótesis, si bien permite separar el efecto demográfico, no resulta realista en cuanto que parece espe-

rable que las pensiones medias no vayan a permanecer constantes en términos reales por diversas razones que comentaremos en epígrafes posteriores. Este efecto demográfico va forzosamente acompañado del alza en la pensión media que originan las pensiones (más elevadas) de los nuevos pensionistas incorporados al sistema. Esta consecuencia la tendremos en cuenta en un epígrafe posterior.

Por otra parte, si se desea conocer adecuadamente la capacidad para hacer frente al efecto demográfico es preciso considerar las perspectivas de evolución del número de personas en edad activa y su productividad, dado que ambos factores condicionan las cotizaciones sociales abonadas por la población trabajadora, y por tanto la posibilidad de absorber de forma satisfactoria el aumento de los gastos dependerá del número de cotizantes y de la evolución de sus remuneraciones en términos reales.

De forma similar a como hemos llevado a cabo anteriormente las proyecciones de la evolución de los gastos, se pueden establecer hipótesis simplificadoras que permitan examinar el efecto de los factores demográficos sobre la capacidad de financiar el gasto en jubilación. En una primera fase, supondremos que las tasas de actividad y desempleo globales permanecen constantes en las cifras relativas al año 1994, con lo cual conseguiremos aislar de nuevo los efectos de la evolución demográfica. Esta hipótesis simplificadora, si bien no es realista de cara al futuro y por ello la modificaremos en nuestros análisis posteriores, permite traducir los cambios en el número de personas en edad activa en modificaciones del número de trabajadores, y por cociente entre la evolución del gasto en pensiones y la evolución del número de trabajadores se puede deducir la evolución de la carga financiera por persona ocupada. Como consecuencia, se puede deducir que el aumento de la productividad o de las remuneraciones reales por trabajador

que será necesario conseguir para financiar el incremento del gasto en pensiones de jubilación, sin tener que recurrir a aumentar las cotizaciones sociales ni los impuestos, corresponderá exactamente con el crecimiento de la carga financiera por trabajador.

Desde el punto de vista del sistema de la Seguridad Social, el elemento que realmente define los ingresos y por tanto soporta la carga financiera es más bien el número de cotizantes y no la población ocupada. Parece lógico suponer que la población ocupada y el número de cotizantes deberían coincidir prácticamente, sin embargo, las cifras recogidas en el cuadro 3.7 indican que la relación entre ambas variables no es obvia, si bien se puede observar una mayor aproximación entre las mismas durante los últimos años.

Como consecuencia, hemos considerado más representativo de la carga financiera man-

Cuadro 3.7
EVOLUCION DEL NUMERO DE
COTIZACIONES Y DE LA
POBLACION OCUPADA

| Año | Cotizantes(a) | Población ocupada(b) | (a)/(b) |
|----------|---------------|----------------------|---------|
| 1981 | 10.395,4 | 11.171,6 | 0,93 |
| 1982 | 10.372,0 | 11.061,1 | 0,94 |
| 1983 | 10.572,9 | 11.044,4 | 0,96 |
| 1984 | 10.741,2 | 10.743,2 | 1,00 |
| 1985 | 11.217,5 | 10.641,1 | 1,05 |
| 1986 | 11.395,6 | 10.880,9 | 1,05 |
| 1987 | 10.678,0 | 11.368,9 | 0,94 |
| 1988 | 11.099,2 | 11.772,7 | 0,94 |
| 1989 | 11.710,0 | 12.258,3 | 0,96 |
| 1990 | 12.147,9 | 12.578,8 | 0,97 |
| 1991 | 12.344,5 | 12.609,4 | 0,98 |
| 1992 | 12.221,1 | 12.366,2 | 0,99 |
| 1993 | 11.857,4 | 11.837,6 | 1,00 |
| (*) 1994 | 11.936,8 | 11.730,0 | 1,02 |

Fuente: Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 1995 para las cifras de cotizantes, y Encuesta de Población Activa para la población ocupada.

(*) Las cifras de cotizantes de 1994 son las estimadas por el Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

tener constante, no la tasa de ocupación, sino la relación entre el número de cotizantes y la población en edad laboral, con lo cual se recoge con exactitud la carga soportada en el momento de partida de la proyección. No obstante, cuando en un epígrafe posterior consideremos otras hipótesis más realistas de evolución de la población trabajadora, haremos referencia a las poblaciones activa y ocupada, dado que a largo plazo parece razonable que tienda a converger con la población cotizante.

En el cuadro 3.8 se recoge de forma conjunta la evolución prevista del gasto en pensiones de vejez, de la población trabajadora y del crecimiento de la remuneración real por trabajador necesaria para financiar el efecto de la evolución demográfica, bajo las hipótesis anteriormente citadas. En el cuadro 3.9 se obtienen las tasas medias anuales de crecimiento de la remuneración real por trabajador para hacer frente a dicha evolución.

Al considerar la evolución de la población en edad activa junto con la evolución del gasto en

Cuadro 3.8
INDICES DE EVOLUCION DEL
GASTO EN PENSIONES DE
JUBILACION, DE LA POBLACION
TRABAJADORA Y DE LA CARGA
FINANCIERA POR TRABAJADOR

| | Gasto en pensiones | Trabajadores | Carga financiera |
|------|--------------------|--------------|------------------|
| 1994 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2001 | 114,4 | 101,4 | 112,9 |
| 2006 | 121,0 | 101,5 | 119,2 |
| 2011 | 127,0 | 100,4 | 126,5 |
| 2016 | 133,7 | 99,2 | 134,7 |
| 2021 | 141,6 | 98,6 | 143,6 |
| 2026 | 153,9 | 97,4 | 158,1 |
| 2031 | 167,5 | 94,3 | 177,6 |
| 2036 | 180,2 | 89,8 | 200,7 |
| 2041 | 190,4 | 84,4 | 225,7 |
| 2046 | 193,0 | 79,9 | 241,6 |
| 2051 | 185,0 | 78,2 | 236,7 |

Fuente: Elaborado a partir de la hipótesis demográfica media.

pensiones, se constatan mayores problemas para financiar los efectos generados por los factores demográficos. La carga financiera por trabajador se multiplica por 2,4 para el período 1994-2046, lo cual supone que el incremento acumulado de las remuneraciones reales necesario para poder absorber dichos efectos deberá ser importante, suponiendo crecimientos medios anuales del 1,7% en términos reales. Por otra parte, tal como ya hemos puesto de manifiesto al estudiar las tasas de dependencia, la evolución demográfica no va a seguir un proceso regular durante el período de análisis sino que, al contrario, tenderá a concentrarse en un período relativamente corto de veinte años, entre el año 2021 y el 2041. Durante ese período, los crecimientos anuales medios de las remuneraciones reales para compensar el efecto demográfico deberán ser del 2,29% anual, cifra que indica mucha mayor dificultad de financiación. En cualquier caso, el incremento de la carga financiera por trabajador experimenta un crecimiento difícilmente soportable por el sistema.

Cuadro 3.9
CRECIMIENTO ANUAL
COMPUESTO MEDIO DE LA
REMUNERACIONES REALES POR
TRABAJADOR NECESARIO PARA
HACER FRENTE A LA EVOLUCION
DEMOGRAFICA

| | |
|-----------|-------|
| 1994-00 | 1,74 |
| 2001-06 | 1,10 |
| 2006-11 | 1,19 |
| 2011-16 | 1,26 |
| 2016-21 | 1,29 |
| 2021-26 | 1,95 |
| 2026-31 | 2,35 |
| 2031-36 | 2,47 |
| 2036-41 | 2,38 |
| 2041-46 | 1,37 |
| 2046-51 | -0,41 |
| 1994-2051 | 1,71 |
| 2000-2021 | 1,21 |
| 2021-2041 | 2,29 |

Fuente: Elaborado a partir de la hipótesis demográfica media.

En el análisis realizado hasta este momento, hemos considerado que el complemento de recursos necesario para financiar los efectos de la evolución demográfica se conseguía mediante incrementos de las remuneraciones reales por trabajador. Implícitamente, hemos supuesto que no se modificaban los tipos de cotización a la Seguridad Social ni la cobertura del programa y que las prestaciones reales medias se mantenían constantes. Bajo dichas hipótesis, se ha constatado que, puesto que los factores demográficos no son los únicos que condicionarán el crecimiento del gasto, las remuneraciones reales medias necesarias para hacer frente al envejecimiento deberán experimentar un incremento importante que puede poner a prueba la viabilidad financiera del sistema, especialmente en determinadas fases del período de proyección en las cuales el gasto crecerá fuertemente debido a la jubilación de las grandes generaciones de la explosión demográfica y a la vez el número de activos apenas aumentará o incluso disminuirá.

Por otra parte, estas hipótesis asumen que será posible mantener importantes desfases entre las retribuciones de la población activa y las prestaciones ofrecidas a los beneficiarios. No obstante, no resulta realista suponer que las pensiones mantendrán su valor en términos reales. En el pasado reciente, incluso las prestaciones reales medias han crecido a ritmos muy superiores a las remuneraciones reales, dado que las pensiones partían de prestaciones muy bajas a comienzos de los años setenta y se buscó el objetivo de situar las mismas en cuantías dignas. Por otra parte, el efecto sustitución de pensiones antiguas por nuevas ha jugado también un papel muy importante en el crecimiento en términos reales de las prestaciones reales.

En el epígrafe siguiente trataremos de cuantificar el efecto de las variaciones tanto en las prestaciones reales medias como en el resto de las variables demográficas y económicas que

hemos tomado como punto de partida en los resultados obtenidos. Con ello se pretende conocer en qué medida se modifican las proyecciones ante cambios en las hipótesis iniciales y consecuentemente establecer conclusiones que permitan orientar las respuestas que los poderes públicos deben plantear ante el reto del envejecimiento demográfico.

3.4.2. Sensibilidad ante variaciones en las hipótesis de partida

Dado que resulta interesante diferenciar los efectos que las tendencias demográficas imponen sobre el sistema de pensiones de jubilación español, vamos a considerar las variaciones de las hipótesis demográficas de aquellas generadas por las hipótesis económicas.

3.4.2.1. Hipótesis demográficas

Las modificaciones en las hipótesis demográficas de la proyección han de generar necesariamente modificaciones de los resultados obtenidos. No obstante, es preciso tener en cuenta que, dado que la proyección parte de año 1991, la población de 65 o más años que consideramos durante todo el período de proyección ya ha nacido en dicha fecha y por tanto está incluida en la población de base (los individuos nacidos en 1991 alcanzarán los 60 años en el año 2051). En consecuencia, las variaciones en las hipótesis de fecundidad no tienen efectos sobre las cifras absolutas de personas en edad avanzada. Ahora bien, sí modifican la estructura global de la población y por tanto el grado de dependencia demográfica. Por otra parte, el número de pensionistas sí se ve afectado por otras variaciones como el efecto de las jubilaciones anticipadas durante el último decenio de proyección, y por supuesto por las diferentes hipótesis de mortalidad de cada escenario.

No obstante, manteniendo la hipótesis de tasas de cobertura constantes, la evolución del número de pensionistas, y por tanto del gasto real en base a la hipótesis de pensiones reales constantes, sigue una trayectoria bastante similar (cuadro 3.10).

Cuadro 3.10
EVOLUCION DEL NUMERO DE PENSIONISTAS DE JUBILACION SEGUN DIFERENTES HIPOTESIS DEMOGRAFICAS

| | Indice de evolución de pensionistas | | | Tasa media acumulativa anual de variación (%) | | |
|-----------|-------------------------------------|-------|-------|---|-------|-------|
| | Media | Alta | Baja | Media | Alta | Baja |
| 1994 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | — | — | — |
| 2001 | 114,4 | 115,3 | 113,1 | 1,94 | 2,05 | 1,78 |
| 2006 | 121,0 | 123,1 | 118,4 | 1,12 | 1,31 | 0,91 |
| 2011 | 127,0 | 130,4 | 122,9 | 0,98 | 1,16 | 0,74 |
| 2016 | 133,7 | 138,4 | 127,8 | 1,03 | 1,21 | 0,79 |
| 2021 | 141,6 | 147,4 | 133,9 | 1,15 | 1,31 | 0,94 |
| 2026 | 153,9 | 161,7 | 144,2 | 1,69 | 1,82 | 1,50 |
| 2031 | 167,5 | 176,8 | 156,0 | 1,71 | 1,80 | 1,58 |
| 2036 | 180,2 | 190,8 | 167,0 | 1,46 | 1,53 | 1,37 |
| 2041 | 190,4 | 202,3 | 175,8 | 1,11 | 1,18 | 1,03 |
| 2046 | 193,0 | 205,8 | 177,2 | 0,27 | 0,34 | 0,16 |
| 2051 | 185,0 | 198,3 | 168,9 | -0,84 | -0,74 | -0,96 |
| 1994-2051 | | | | 1,27 | 1,40 | 1,11 |
| 2000-2021 | | | | 1,07 | 1,25 | 0,85 |
| 2021-2041 | | | | 1,49 | 1,58 | 1,37 |

Fuente: Elaborado en base a la hipótesis demográfica media.

Así, la tasa anual media de crecimiento del PIB necesaria para financiar el efecto demográfico pasa del 1.27 en la hipótesis media, al 1.40 en la alta y al 1.11 en la baja, cifras que guardan una relación similar en los subperíodos en que hemos dividido la proyección (cuadro 3.10).

Si se analizan los efectos sobre la carga financiera por trabajador (cuadros 3.11 y 3.12) se constata también la relativa cercanía en los resultados obtenidos para las tres hipótesis: los crecimientos del 1,71% de la hipótesis media se reducen al 1,61% en la alta y permanecen prácticamente constantes en la baja.

Cuadro 3.11
EVOLUCION DE LA POBLACION
TRABAJADORA Y DE LA CARGA
FINANCIERA POR TRABAJADOR
INDUCIDA SEGUN DIFERENTES
HIPOTESIS DEMOGRAFICAS

| | Población trabajadora | | | Carga financiera | | |
|------|-----------------------|-------|-------|------------------|-------|-------|
| | Media | Alta | Baja | Media | Alta | Baja |
| 1994 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2001 | 101,4 | 101,4 | 101,3 | 112,9 | 113,7 | 111,7 |
| 2006 | 101,5 | 101,6 | 101,3 | 119,2 | 121,2 | 116,8 |
| 2011 | 100,4 | 100,7 | 99,9 | 126,5 | 129,4 | 122,9 |
| 2016 | 99,2 | 100,4 | 98,2 | 134,7 | 137,9 | 130,1 |
| 2021 | 98,6 | 101,0 | 96,7 | 143,6 | 146,3 | 138,5 |
| 2026 | 97,4 | 101,3 | 94,4 | 158,1 | 159,6 | 152,8 |
| 2031 | 94,3 | 99,8 | 90,4 | 177,6 | 177,2 | 172,6 |
| 2036 | 89,8 | 96,5 | 84,9 | 200,7 | 197,7 | 196,7 |
| 2041 | 84,4 | 92,4 | 78,6 | 225,7 | 218,9 | 223,5 |
| 2046 | 79,9 | 89,6 | 73,1 | 241,6 | 229,7 | 242,5 |
| 2051 | 78,2 | 90,1 | 70,1 | 236,7 | 220,1 | 240,8 |

Fuente: Elaborado en base a la hipótesis demográfica media.

Cuadro 3.12
CRECIMIENTO ANUAL
COMPUESTO MEDIO DE LA
REMUNERACIONES REALES POR
TRABAJADOR NECESARIO PARA
HACER FRENTE A LA EVOLUCION
DEMOGRAFICA SEGUN
DIFERENTES HIPOTESIS

| | | | |
|-----------|-------|-------|-------|
| 1994-00 | 1,74 | 1,85 | 1,59 |
| 2001-06 | 1,10 | 1,28 | 0,91 |
| 2006-11 | 1,19 | 1,33 | 1,02 |
| 2011-16 | 1,26 | 1,28 | 1,14 |
| 2016-21 | 1,29 | 1,19 | 1,25 |
| 2021-26 | 1,95 | 1,75 | 1,99 |
| 2026-31 | 2,35 | 2,12 | 2,47 |
| 2031-36 | 2,47 | 2,21 | 2,64 |
| 2036-41 | 2,38 | 2,06 | 2,60 |
| 2041-46 | 1,37 | 0,97 | 1,64 |
| 2046-51 | -0,41 | -0,85 | -0,14 |
| 1994-2051 | 1,71 | 1,61 | 1,72 |
| 2000-2021 | 1,21 | 1,27 | 1,08 |
| 2021-2041 | 2,29 | 2,03 | 2,42 |

Fuente: Elaborado en base a la hipótesis demográfica media.

Obsérvese el importante efecto de la evolución de la población activa que hace cambiar el signo de las variaciones: la hipótesis alta requiere mayores tasas del PIB y representa menos cargas financieras por trabajador; la hipótesis baja combina menores tasas de crecimiento del PIB con cargas financieras similares a las de las hipótesis media.

3.4.2.2. Hipótesis económicas

La evolución futura de las variables económicas es muy incierta cuando se plantea a largo plazo dado que sufren numerosas influencias, entre ellas las propias de los cambios demográficos. De ahí que resulte importante conocer en qué medida sus variaciones serán capaces de compensar o agravar la presión demográfica sobre el sistema de pensiones. Analizaremos en este sentido cómo se modifica la carga financiera ante variaciones en la condiciones del mercado de trabajo, en la evolución de la pensión real media y en las remuneraciones reales.

3.4.2.2.1. Variaciones en las tasas de ocupación

En el análisis realizado hasta este momento, hemos supuesto que las tasas de ocupación permanecían constantes a lo largo del período de proyección con el objetivo de aislar el efecto demográfico puro sobre la financiación de las pensiones de jubilación. Ahora bien, parece lógico que las bajas tasas de ocupación que actualmente experimenta la economía española no se mantendrán a plazo, y que la tendencia creciente que es esperable permita compensar en buena medida la deficitaria evolución de la población en edad laboral, y con ello atenuar la carga financiera por trabajador originada por la presión demográfica. Cualquier mejora de la situación del mercado de trabajo aumentará

los recursos humanos disponibles y, combinada con las mejoras de productividad, tendrá una influencia decisiva sobre la capacidad de financiar los programas de jubilación. No obstante, es preciso recordar las grandes dificultades de prever, ni siquiera a corto o medio plazo, la evolución del mercado laboral.

Así pues, con el objeto de cuantificar de una forma más realista la evolución de la carga financiera por trabajador hemos establecido dos nuevas hipótesis sobre la evolución del mercado de trabajo. En cualquier caso, ninguna de ellas pretende ser una réplica exacta del futuro del mercado de trabajo español, sino que el objetivo es cuantificar el efecto de la actividad laboral sobre la financiación del gasto en pensiones de jubilación.

Parece razonable pensar que las tasas de ocupación españolas deberían converger hacia las cifras medias de la Comunidad Europea. Las últimas cifras disponibles sobre el empleo en la Comunidad (Comisión Europea, 1994) estiman una tasa de ocupación media comunitaria del 58% en 1993. La cifra española se reduce al 48,8%, similar a la utilizada como hipótesis constante para deducir el efecto demográfico puro. En una primera hipótesis supondremos pues una recuperación lineal del empleo hasta el año 2005 en que se alcanzará la media comunitaria.

En una segunda hipótesis intentaremos considerar una evolución más favorable del empleo. Para ello estableceremos que se llega a alcanzar una tasa de ocupación del 65,2%, diez más tarde que la tasa media fijada en la primera hipótesis. Este nuevo escenario corresponde a la media comunitaria en 1965. Con esta tasa tratamos de reflejar el hecho de que España experimentase una evolución económica que le permitiese alcanzar unas tasas altas de ocupación. En cualquier caso, es preciso ser conscientes de las diferencias entre ambos mercados laborales y del hecho de que no to-

das las economías generan la misma ocupación con tasas de crecimiento similares.

Cuadro 3.13
INDICES DE EVOLUCION DE LA
POBLACION TRABAJADORA Y DE
LA CARGA FINANCIERA SEGUN
DISTINTAS HIPOTESIS DE
OCUPACION

| | Población trabajadora | | Carga financiera | |
|------|-----------------------|----------------|------------------|----------------|
| | H ₁ | H ₂ | H ₁ | H ₂ |
| 1994 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2001 | 116,2 | 116,2 | 98,5 | 98,5 |
| 2011 | 129,8 | 137,8 | 97,9 | 92,2 |
| 2021 | 127,5 | 143,3 | 111,1 | 98,8 |
| 2031 | 121,9 | 137,1 | 137,4 | 122,2 |
| 2041 | 109,1 | 122,6 | 174,6 | 155,3 |
| 2046 | 103,2 | 116,1 | 186,9 | 166,3 |
| 2051 | 101,1 | 113,6 | 183,1 | 162,9 |

H₁ = Hipótesis de tasas de ocupación medias europeas en 1993.

H₂ = Hipótesis de tasas de ocupación medias europeas en 1965.

Fuente: Elaborado en base a la hipótesis demográfica media.

Cuadro 3.14
CRECIMIENTO ANUAL DE LAS
REMUNERACIONES NECESARIO
PARA COMPENSAR EL
CRECIMIENTO DEL GASTO SEGUN
DISTINTAS
HIPOTESIS DE OCUPACION

| | Tasa 1994 | H ₁ | H ₂ |
|-----------|-----------|----------------|----------------|
| 1994-2021 | 1,14 | 0,33 | -0,04 |
| 1994-2046 | 1,71 | 1,21 | 0,98 |

H₁ = Hipótesis de tasas de ocupación medias europeas en 1993.

H₂ = Hipótesis de tasas de ocupación medias europeas en 1965.

Tasa 1994 = Hipótesis de tasas de ocupación de 1994 constantes para todo el periodo de proyección.

Fuente: Elaboración propia (hipótesis demográfica media).

El análisis de los resultados recogidos en los cuadros 3.13 y 3.14 permite poner de manifiesto la gran relevancia que tendría una evolución favorable de la ocupación para eliminar

los efectos del envejecimiento demográfico sobre la capacidad de financiar el sistema de pensiones de jubilación. La carga financiera por trabajador para el período 1994-2046 pasaría de multiplicarse por 2,4 a multiplicarse por 1,8 y 1,6, según la hipótesis de ocupación, y las tasas requeridas de crecimiento de las remuneraciones reales llegarían a reducirse casi en un 50% en el caso de la hipótesis más favorable, para el período 1994-2046. No obstante, ni siquiera una evolución tan favorable como la prevista permitiría compensar el gasto inducido por el envejecimiento demográfico, aunque sí podría llegar a anular el efecto producido por la evolución demográfica en las dos primeras décadas del siglo.

3.4.2.2.2. Incrementos de las pensiones reales y de las remuneraciones reales

La consideración de las prestaciones de jubilación como constantes en términos reales a lo largo del período de proyección ha sido una hipótesis de partida necesaria para cuantificar el efecto puro de la presión demográfica sobre la evolución del gasto en pensiones de jubilación.

No obstante, por diversas razones que apuntamos a continuación, las pensiones medias tienden a incrementar sus cuantías en términos reales a lo largo del tiempo ¹⁵.

En primer lugar, las pensiones iniciales se fijan en relación directa con los ingresos pasados con lo cual, al tender éstos a crecer en términos reales, también lo harán las pensiones medias. En 1993, el número de nuevos beneficiarios representó solamente el 7,6% del total

de pensionistas de jubilación ¹⁶, pero este factor de incremento de las pensiones reales medias puede ser un elemento fundamental a tener en cuenta durante el período 2021-2041, en el cual las nuevas entradas de beneficiarios serán cuantitativamente muy significativas.

En segundo lugar, la cuantía de las pensiones depende del período de contribución. En este sentido, el sistema de Seguridad Social español presenta un grado de madurez diferente según los regímenes. Mientras que el Régimen General puede considerarse en gran medida como maduro al cotizar la mayor parte de su colectivo durante 35 o más años, los regímenes especiales siguen manteniendo períodos de cotización inferiores, especialmente los de Autónomos, Agrario por cuenta propia y Hogar, al acreditar un porcentaje elevado de sus nuevos beneficiarios períodos de cotización cercanos a los mínimos. Dado que el Régimen General incorporó en 1993 el 50% de las pensiones de jubilación ¹⁷, no parece que los incrementos reales de las pensiones inducidos a través de la maduración del programa puedan ser de gran consideración, máxime si se tiene en cuenta la mayor flexibilidad que poseen los trabajadores afiliados a ciertos regímenes especiales para ajustar sus períodos de cotización. No obstante, será un factor a tener en cuenta al menos hasta finales del presente siglo.

La importancia del efecto sustitución, que agruparía las dos causas citadas de incremento de las pensiones medias, queda puesta de manifiesto por Durán (1994), que estima que durante los últimos años ha supuesto entre 1,5 y 2 puntos porcentuales de incremento de la pensión media.

¹⁵ Cfr. Heller y otros (1986).

¹⁶ Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 1995. Sin incluir la MUNPAL, incorporada ese año al Régimen General.

¹⁷ Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 1995. Incluida la MUNPAL.

En tercer lugar, las pensiones existentes se revalorizan anualmente en base al Índice de Precios al Consumo, con lo cual los incrementos anuales establecidos no hacen más que compensar la elevación del coste de vida, fijando por tanto como constante en términos reales la cuantía de las prestaciones. Así pues, la revalorización de las pensiones será un factor que no generará en principio crecimientos en términos reales de la pensión media en el régimen español. En todo caso, generaría más bien reducciones como consecuencia de los diferenciales entre la inflación prevista y la real.

Sin embargo, no cabe duda de que se ejercerán presiones para que las prestaciones se actualicen en relación más directa con las remuneraciones, en lugar de utilizar como referencia los precios, con el objetivo de mantener la relación entre los ingresos de los trabajadores activos y de los jubilados. En la medida en que se ceda hacia esta fórmula de indexación, una parte de los ingresos reales recibidos por la población activa se transferirá a los jubilados con lo cual disminuirá la capacidad financiera para afrontar la presión demográfica.

En el cuadro 3.15 se recogen las tasas de variación observadas durante el período 1981-93 de los salarios, de las pensiones medias y del PIB, todas ellas en términos reales. En dicho cuadro se puede observar que la pensión real media de jubilación ha crecido durante el período a una tasa inferior a la del PIB, pero superior a la de los salarios reales. A largo plazo, por las razones comentadas anteriormente, no parece probable que la pensión real media vaya a experimentar crecimientos por encima del salario real.

En relación con la sensibilidad de las perspectivas de evolución del gasto real en pensiones respecto a los incrementos de la pensión real media, interesa conocer en qué medida deberá crecer a su vez el PIB real necesario para hacer frente a esa nueva ele-

Cuadro 3.15
EVOLUCION EN TERMINOS
REALES DE LA PENSION MEDIA DE
JUBILACION, DEL PIB Y DE LOS
SALARIOS

(en tasas medias anuales acumulativas)

| | PIB real | Pensión media real | Salarios reales |
|---------|----------|--------------------|-----------------|
| 81-82 | 1,6 | -0,9 | 0,1 |
| 82-83 | 2,2 | 2,9 | 1,1 |
| 83-84 | 1,5 | 2,3 | -1,9 |
| 84-85 | 2,6 | 3,0 | 0,7 |
| 85-86 | 3,2 | 2,1 | 2,4 |
| 86-87 | 5,6 | 2,8 | 1,8 |
| 87-88 | 5,2 | 2,8 | 1,7 |
| 88-89 | 4,7 | 2,0 | -1,0 |
| 89-90 | 3,6 | 3,9 | 1,7 |
| 90-91 | 3,6 | 2,8 | 1,6 |
| 91-92 | 2,2 | 1,9 | 1,6 |
| 92-93 | -1,0 | 3,8 | 1,7 |
| 1981-93 | 3,3 | 2,4 | 0,9 |

Fuente: El crecimiento del PIB en términos reales corresponde al proporcionado por la Contabilidad Nacional y el Banco de España; la pensión real media se ha obtenido deflactando la pensión media anual de jubilación obtenida del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 1995 con el Índice de Precios al Consumo; el salario real se ha calculado deflactando con este mismo índice las ganancias medias por persona y mes de la Encuesta de Salarios (pagos totales).

Cuadro 3.16
EVOLUCION DEL GASTO REAL EN
PENSIONES DE JUBILACION Y
TASAS MEDIAS ANUALES DE
CRECIMIENTO DEL PIB NECESARIAS
PARA SU FINANCIACION

| | Índices de evolución anual de la pensión real (%) | | | | |
|--|---|------|------|------|------|
| | 0 | 0,5 | 1 | 1,5 | 2 |
| 1994 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2001 | 114 | 118 | 123 | 127 | 131 |
| 2011 | 127 | 138 | 150 | 164 | 178 |
| 2021 | 142 | 162 | 185 | 212 | 242 |
| 2031 | 168 | 201 | 242 | 291 | 349 |
| 2041 | 190 | 241 | 304 | 383 | 483 |
| 2046 | 193 | 250 | 324 | 418 | 540 |
| Tasa media anual de crecimiento del PIB (%) .. | 1,27 | 1,78 | 2,28 | 2,79 | 3,30 |

a) El gasto real total se obtiene como el producto del crecimiento previsto de la población beneficiaria y del aumento admitido en las pensiones reales.

b) La tasa de crecimiento del PIB necesaria para financiar dicha evolución se obtiene como la tasa de crecimiento media anual del volumen de gasto real total.

Obsérvese que la primera fila coincide con el índice del número de pensionistas dado que se trata de la hipótesis en que las pensiones reales medias permanecen constantes.

Fuente: Elaborado a partir de la hipótesis demográfica media.

vacación del gasto. En el cuadro 3.16 se simulan los crecimientos del gasto real en pensiones generados por diversas hipótesis de variación de la pensión real media, así como las tasas medias anuales de crecimiento del PIB necesarias para hacer frente al mismo.

Si las prestaciones medias crecen en términos reales, la variación del gasto real total resulta del producto del crecimiento previsto de la población beneficiaria y del aumento admitido en las pensiones reales medias. Suponiendo que se desee mantener la relación entre el PIB y el gasto en pensiones de jubilación de 1994, la tasa de crecimiento económico necesaria para absorber el incremento de gasto correspondería exactamente con el crecimiento del volumen total del gasto.

El análisis del cuadro 3.16 permite deducir que los incrementos porcentuales de las pensiones reales medias se traducen en variaciones del PIB necesario para su financiación en una intensidad aproximadamente igual. Las tasas de crecimiento medio anual del PIB necesarias para hacer frente al gasto se obtendrán así aproximadamente sumando la tasa de variación de la pensión real media al 1,27 que corresponde al crecimiento necesario en la hipótesis de prestaciones reales constantes. De esta observación se deduce que siempre que la pensión real media crezca aproximadamente 1,27 puntos, en términos reales, por debajo del crecimiento del PIB, el cociente entre el gasto en pensiones y el PIB permanecerá al final del período de proyección en el mismo nivel de 1994, en términos reales. De la misma forma, ritmos de crecimientos de la pensión real media con un diferencial superior respecto al PIB producirán un descenso del cociente citado y tasas de evolución con un diferencial menor provocarán incrementos del mismo.

Como consecuencia, la evolución de este cociente resultará muy poco sensible a la diferencia entre las tasas de evolución del PIB y

de las pensiones medias. Esto nos permite utilizar los resultados del cuadro 3.18 para conocer su trayectoria bajo cualquier hipótesis sobre variaciones del PIB que supongan mantener constante la diferencia entre la tasa de variación de éste y de las pensiones medias en términos reales.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que la diferencia entre el porcentaje de PIB dedicado en España a protección social, o en concreto a vejez, y el dedicado en otros países como los seleccionados en el cuadro 3.17, permite un margen de maniobra adicional para absorber los cambios en el sistema de pensiones.

Si en el futuro se mantuviesen las tasas de crecimiento de la pensión real media y del PIB real experimentados en el período 1981-93 (con tasas del 2,4% para las pensiones y del 3,3% para el PIB, tal como se recoge en el cuadro 3.15), en el año 2046 el crecimiento acumulado del cociente Pensiones/PIB con respecto a 1994 sería

Cuadro 3.17
GASTOS EN PROTECCION SOCIAL
Y EN VEJEZ EN PORCENTAJE DEL
PIB, EN LOS PAISES DE LA UNION
EUROPEA (%). AÑO 1992

| | Protección social | Vejez |
|-----------------------|-------------------|-------|
| Bélgica | 27,85 | 9,08 |
| Dinamarca | 31,41 | 10,72 |
| Alemania | 27,32 | 7,74 |
| Grecia | 19,34 | 10,65 |
| España | 22,49 | 6,66 |
| Francia | 29,22 | 10,16 |
| Irlanda | 21,56 | 4,28 |
| Italia | 25,63 | 12,58 |
| Luxemburgo | 28,02 | 8,85 |
| Holanda | 33,04 | 9,96 |
| Portugal | 17,60 | 5,24 |
| Reino Unido | 27,23 | 9,88 |
| Media Unión Europea . | 27,07 | 9,48 |

Fuente: Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

Cuadro 3.18
EVOLUCION DEL COCIENTE
GASTO EN PENSIONES DE
VEJEZ/PIB BAJO EL SUPUESTO DE
UN CRECIMIENTO DEL PIB DEL 2%

| Tasa variación de la pensión (%) | 1994 | 2001 | 2011 | 2021 | 2031 | 2041 | 2046 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 0 | 100 | 100 | 91 | 83 | 81 | 75 | 69 |
| 1 | 100 | 107 | 107 | 109 | 116 | 120 | 116 |
| 2 | 100 | 114 | 127 | 142 | 168 | 190 | 193 |
| 3 | 100 | 122 | 150 | 184 | 240 | 301 | 320 |

Fuente: Elaborado a partir de la hipótesis demográfica media.

del 22%. No debe olvidarse sin embargo que la distribución temporal de este crecimiento no sería uniforme en el tiempo, sino que durante el período 2021-2041 se esperan tasas muy superiores generadas por la mayor presión demográfica, que podrían venir agudizadas por los incrementos de las pensiones medias en términos reales.

Tal como habíamos comentado en el epígrafe 3.4.1, el efecto puro de la evolución demográfica lleva aparejado un incremento adicional de las pensiones medias como consecuencia de las pensiones más elevadas de los nuevos pensionistas incorporados al sistema. El incremento originado por este factor, estimado entre 1,5 y 2 puntos porcentuales por Durán (1994), debería ser sumado a los 1,27 puntos originados por la evolución de la población.

Resulta asimismo de interés el análisis de la sensibilidad de las perspectivas de evolución del gasto frente a la progresión de las remuneraciones reales y a la evolución de la pensión real media. En este caso, el aspecto básico a estudiar es conocer en qué medida las variaciones de dichas magnitudes van parejas y cuáles son sus consecuencias sobre la carga financiera por trabajador.

Si las prestaciones reales medias evolucionan al mismo ritmo que las remuneraciones

reales, el crecimiento de éstas no afectará a la evolución de la carga financiera obtenida inicialmente ya que se compensa el efecto de ambas variables. Tal como hemos establecido al cuantificar el efecto demográfico puro, la carga por trabajador vendrá determinada entonces simplemente por la relación entre la evolución de la población ocupada y la de los gastos en pensiones derivados exclusivamente de los factores demográficos.

En los cuadros 3.19 y 3.20 se establecen diferentes hipótesis sobre la evolución de la pensión real media y su influencia sobre la evolución de la carga financiera por trabajador, según diferentes hipótesis de actividad. Asimismo, también se obtienen las tasas anuales de crecimiento de las remuneraciones reales necesarias para financiar la variación de la carga. De dichas cifras se deduce que el diferencial necesario entre las remuneraciones reales y las pensiones reales deberá ser aproximadamente de 1,7 puntos por término medio anual para absorber el crecimiento de los gastos, si la situación del mercado laboral no se modificase. En la hipótesis, que estimamos más plausible, de acercamiento a las tasas medias europeas de 1993, el diferencial debería estar en torno al 1,2%, lo cual supondría la necesidad de crecimientos medios de las remuneraciones reales para el período 1994-2046 en torno al 3,6% anual, para crecimientos de las pensiones reales similares a las del período 1981-93. Dichas tasas de crecimiento podrían interpretarse también como aquellas a las que habría que incrementar las cotizaciones para cubrir los gastos derivados de la evolución demográfica.

Las cifras obtenidas suponen crecimientos acumulados de la carga que ponen en grave duda la viabilidad financiera del sistema de pensiones de vejez, dado que arrojarían todo el peso del ajuste sobre los futuros cotizantes, en caso de no mediar ninguna reforma del sistema.

En los cuadros 3.21 y 3.22 se simulan crecimientos de la pensión real media del 1 y del

2% (éste cercano a las tasas actuales) junto con crecimientos de las remuneraciones reales entre el 1 y el 3%. Se muestra con ello cómo cualquier cambio de hipótesis que se realice respecto a la relación entre ambas magnitudes influye de forma significativa sobre la evolución de la carga financiera por trabajador. El análisis se realiza tanto para la hipótesis de tasas de ocupación constantes como para el caso de convergencia hacia las medias europeas de 1993, observando asimismo diferencias muy significativas entre ambas hipótesis. En ambos casos, se observa la necesidad de obtener los diferenciales antes comentados entre el crecimiento de las prestaciones reales y las remuneraciones reales para poder absorber el crecimiento de la carga.

Cuadro 3.19
CARGA FINANCIERA SEGUN
DIFERENTES HIPOTESIS DE
EVOLUCION DE LA PENSION REAL
MEDIA Y CRECIMIENTO
NECESARIO DE LAS
REMUNERACIONES REALES PARA
FINANCIARLA
(Tasas de ocupación de 1994 constantes)

| | Tasa media de variación anual de la pensión real (%) | | | | |
|---|--|------|------|------|------|
| | 0 | 0,5 | 1 | 1,5 | 2 |
| 1994 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2001 | 113 | 117 | 121 | 125 | 130 |
| 2011 | 127 | 138 | 150 | 163 | 177 |
| 2021 | 144 | 164 | 188 | 215 | 245 |
| 2031 | 178 | 214 | 257 | 308 | 370 |
| 2041 | 226 | 285 | 360 | 454 | 572 |
| 2046 | 242 | 313 | 405 | 524 | 677 |
| Tasa media anual de crecimiento de las remuneraciones (%) | 1,71 | 2,22 | 2,73 | 3,24 | 3,74 |

Nota:

– La carga financiera se obtiene dividiendo el gasto real total entre la población trabajadora.

– La tasa media anual de crecimiento de las remuneraciones reales necesaria para financiar dicho crecimiento del gasto sin recurrir a un incremento de las cotizaciones se obtiene como la tasa media anual de crecimiento de la carga financiera.

Fuente: Elaboración a partir de la hipótesis demográfica media.

Cuadro 3.20
CARGA FINANCIERA SEGUN
DIFERENTES HIPOTESIS DE
EVOLUCION DE LA PENSION REAL
MEDIA Y CRECIMIENTO NECESARIO
DE LAS REMUNERACIONES REALES
PARA FINANCIARLA
(Tasas de ocupación medias Unión Europea 1993)

| | Tasa media de variación anual de la pensión real (%) | | | | |
|---|--|------|------|------|------|
| | 0 | 0,5 | 1 | 1,5 | 2 |
| 1994 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2001 | 98 | 102 | 106 | 109 | 113 |
| 2011 | 98 | 107 | 116 | 126 | 137 |
| 2021 | 111 | 127 | 145 | 166 | 190 |
| 2031 | 137 | 165 | 199 | 238 | 286 |
| 2041 | 175 | 221 | 279 | 351 | 443 |
| 2046 | 187 | 242 | 314 | 405 | 523 |
| Tasa media anual de crecimiento de las remuneraciones (%) | 1,21 | 1,72 | 2,22 | 2,73 | 3,23 |

Fuente: Elaboración a partir de la hipótesis demográfica media.

Cuadro 3.21
TASAS MEDIAS ANUALES DE
CRECIMIENTO DEL GASTO EN
PENSIONES, DE LAS
REMUNERACIONES TOTALES Y DE
LA CARGA FINANCIERA TOTAL
SEGUN DIFERENTES HIPOTESIS DE
EVOLUCION DE LAS PENSIONES
REALES MEDIAS Y DE LAS
REMUNERACIONES REALES 1994-2046
(en tanto por ciento)
(Tasas de ocupación de 1994 constantes)

| | Tasa anual media de incremento de la pensión real media/Tasa anual media de incremento de las remuneraciones reales | | | | | | | | |
|--|---|-------|------|------|------|-------|------|-------|--|
| | 2/1 | 2/1,5 | 2/2 | 2/3 | 1/1 | 1/1,5 | 1/2 | 1/3 | |
| Gasto real en pensiones. | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 2,28 | 2,28 | 2,28 | 2,28 | |
| Remuneraciones totales . | 0,57 | 1,06 | 1,56 | 2,56 | 0,57 | 1,06 | 1,56 | 2,56 | |
| Carga financiera total . | 2,71 | 2,21 | 1,71 | 0,72 | 1,71 | 1,21 | 0,71 | -0,27 | |
| Aumento acumulado de la carga financiera total . | 303 | 211 | 141 | 45 | 141 | 87 | 45 | -13 | |

Nota: El crecimiento del gasto en pensiones resulta del producto del crecimiento previsto del número de jubilados y del aumento admitido en la pensión real media. El montante de las remuneraciones se obtiene como el producto del crecimiento previsto de la población trabajadora y del aumento admitido de la remuneración real por persona. La carga financiera total se obtiene por cociente entre los montantes anteriores.

Fuente: Elaboración a partir de la hipótesis demográfica media.

Cuadro 3.22
TASAS MEDIAS ANUALES DE
CRECIMIENTO DEL GASTO EN
PENSIONES, DE LAS
REMUNERACIONES TOTALES Y DE
LA CARGA FINANCIERA TOTAL
SEGUN DIFERENTES HIPOTESIS DE
EVOLUCION DE LAS PENSIONES
REALES MEDIAS Y DE LAS
REMUNERACIONES REALES
1994-2046

(en tanto por ciento)
(Tasas de ocupación media
Unión Europea 1993)

| | Tasa anual media de incremento de la pensión real media/Tasa anual media de incremento de las remuneraciones reales | | | | | | | | |
|--|---|-------|------|------|------|-------|------|-------|--|
| | 2/1 | 2/1,5 | 2/2 | 2/3 | 1/1 | 1/1,5 | 1/2 | 1/3 | |
| Gasto real en pensiones. | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 3,30 | 2,28 | 2,28 | 2,28 | 2,28 | |
| Remuneraciones totales . | 1,06 | 1,56 | 2,06 | 3,06 | 1,06 | 1,56 | 2,06 | 3,06 | |
| Carga financiera total . . | 2,21 | 1,71 | 1,21 | 0,23 | 1,21 | 0,71 | 0,22 | -0,75 | |
| Aumento acumulado de la carga financiera total . | 212 | 141 | 87 | 12 | 87 | 44 | 12 | -33 | |

Fuente: Elaboración a partir de la hipótesis demográfica media.

Con estos ejemplos se pretende hacer énfasis en que la relación entre las tasas de crecimiento de las prestaciones reales y de la productividad tendrá una gran influencia sobre la evolución de la carga financiera. La financiación del problema demográfico se verá facilitada cuando las prestaciones crezcan a un ritmo inferior al de las remuneraciones. Por contra, incrementos de las pensiones reales por encima de los experimentados por las remuneraciones agudizarán los efectos de la presión demográfica. Así, tasas medias anuales como las del período 1981-93 (0,9% para las remuneraciones y 2,4% para las pensiones medias) generarían un crecimiento acumulado de la carga financiera para el período 1994-2046, con convergencia del empleo hacia las tasas medias europeas de 1993, del 310%.

Aunque estrictamente está fuera del ámbito de este análisis, también es preciso tener en cuenta que un bajo crecimiento del empleo,

de las remuneraciones y de las cotizaciones no sólo afecta a la financiación de las pensiones por vía directa, sino también de forma inducida, al aumentar otros gastos sociales destinados a subsidios de desempleo, salario social, etc.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los crecimientos generados no se distribuirán uniformemente a lo largo del período de proyección, sino que se concentrarán de forma muy importante entre los años 2021 y 2041. Asimismo, es preciso tener en cuenta que los crecimientos de la productividad generarían un importante efecto sustitución que debería ser asimismo estimado dentro de la tasa esperada de crecimiento de la pensión real. Si tal como hemos comentado, este efecto se puede evaluar entre 1,5 y 2 puntos porcentuales, tales incrementos deberían ser incorporados dentro de las valoraciones de crecimiento de la pensión real media.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que resultaría poco realista pensar que las pensiones reales medias pueden mantenerse a largo plazo en niveles sensiblemente inferiores a los de las remuneraciones. El análisis histórico pone de manifiesto lo contrario. De ahí que la relación entre unas y otras sea sin duda una importante cuestión de fondo que los gestores públicos deberán plantearse ante las perspectivas del proceso de envejecimiento demográfico (OCDE, 1988b).

3.5. Tipos de cotización necesarios para mantener el equilibrio financiero del sistema

La cuantificación que en los epígrafes anteriores se ha realizado de la evolución de la carga financiera por trabajador partía del hecho de que no se incrementaban las cotizaciones sociales ni las aportaciones estatales al programa de pensiones. Si toda la carga indu-

cida se trasladase a las cotizaciones, el crecimiento de la carga financiera por trabajador sería un indicador del crecimiento necesario en el tipo de cotización. Este sería el ajuste necesario si no se introdujese ningún retoque en el contrato de tasa fija de sustitución vigente. Por otra parte, al considerar exclusivamente los índices de evolución del número de pensionistas y del número de trabajadores, los crecimientos acumulados de la carga financiera, y por tanto del tipo de cotización, suponen mantener constante la tasa de sustitución.

Los resultados obtenidos, expresados en términos de evolución del tipo de cotización para mantener constante la tasa de sustitución, se reproducen en el cuadro 3.23.

Las cifras recogidas en dicho cuadro permiten asimismo conocer la evolución de los tipos de cotización bajo cualesquiera otros supuestos sobre el crecimiento de las pensiones reales medias o las remuneraciones reales. Para cuantificar el efecto de un aumento de la

Cuadro 3.23
TASA DE COTIZACION CON TASA DE SUSTITUCION CONSTANTE, SEGUN DIFERENTES HIPOTESIS DE TASAS DE OCUPACION

| Año | Ocupación actual | Media europea 1993 | Media europea 1965 |
|------|------------------|--------------------|--------------------|
| 1994 | t | | |
| 2001 | 1,15t | 0,98t | 0,98t |
| 2011 | 1,25t | 0,98t | 0,92t |
| 2021 | 1,40t | 1,11t | 0,99t |
| 2031 | 1,74t | 1,37t | 1,22t |
| 2041 | 2,21t | 1,75t | 1,55t |
| 2051 | 2,33t | 1,83t | 1,63t |

Fuente: Elaboración a partir de la hipótesis demográfica media.

pensión real se multiplicaría por uno más el citado incremento, y para cuantificar el efecto de un aumento en las remuneraciones reales se dividiría entre uno más dicha variación unitaria, elevados en ambos casos al número de períodos considerados.

CAPITULO 4. ALGUNAS ESTRATEGIAS DE REFORMA

Este capítulo está dedicado a analizar las reformas que podrían ponerse en práctica para mantener el equilibrio económico del sistema de pensiones español ante los problemas del envejecimiento futuro.

En primer lugar, el apartado 4.1 se ocupa de lo que denominaremos propuestas de «no reforma», en el sentido de que van encaminadas a alterar el sistema de pensiones, la actual naturaleza de mecanismo de transferencias de renta entre los distintos períodos del ciclo vital del individuo, o su carácter contributivo y proporcional. En este primer apartado, se justifican brevemente, desde esta perspectiva, las razones por las que no tomamos en consideración una serie de propuestas que han gozado de gran resonancia pública.

Los apartados siguientes 4.2 y 4.3 constituyen el núcleo del capítulo, y en ellos se exponen dos principales opciones de reforma consideradas. En primer lugar, se considera una redefinición del contrato intergeneracional vigente, en la línea de introducir una mayor proporcionalidad entre las rentas obtenidas en activo y el período cotizado, y la pensión que posteriormente otorga la Seguridad Social. En esencia, se trata de actuar sobre la pensión inicial por la doble vía de aumentar el número de años que se tienen en cuenta para calcular la base reguladora y modificar los porcentajes de la escala de proporcionalidad que, aplicada sobre la base anterior, determinan la cuantía de la pensión inicial. Como es previsible, esta propuesta se traduce en una redefinición del contrato vigente tipo tasa fija de sustitución, en el sentido de reducir la tasa de sustitución inicial.

El segundo tipo de reformas, contenido en el apartado tercero, parte de la constatación del desajuste que se ha producido en la Segu-

ridad Social debido a que su diseño institucional actual, que viene de los años sesenta, se hizo tomando en cuenta un entorno económico y, sobre todo demográfico, que desde entonces ha sufrido un cambio radical. Habría llegado, por tanto, el momento de definir un nuevo contrato intergeneracional, más acorde con las nuevas circunstancias. La esencia de la propuesta consiste en repartir de modo equilibrado los avances logrados en la esperanza de vida en la fecha de retiro, distribuyéndolas proporcionalmente entre período laboral y de retiro (y no dedicándolos únicamente a alargar el período de retiro, como se ha hecho hasta la actualidad). El resultado sería un desplazamiento de la edad de retiro hasta los 67-68 años, logrando una mejoría en la situación económica del sistema de pensiones. Por lo que supone de ruptura con el contrato vigente, esta propuesta se trata de modo más extenso.

Las reformas propuestas presentan la doble ventaja de no alterar la naturaleza contributiva y proporcional del sistema de pensiones, y de implicar un esfuerzo contributivo más equitativo entre generaciones (y entre los distintos regímenes) para hacer frente al ajuste futuro.

4.1. Las opciones de la «no reforma» o el abandono del sistema

Ante las previsible dificultades que tendrán que afrontar en el futuro los sistemas públicos de pensiones basados en el reparto, se han formulado una serie de estrategias de reforma que entendemos que, de hecho, suponen opciones de «no reforma», en el sentido de que suponen renunciar al carácter contributivo y proporcional del sistema de pensiones públicas, cuyo objetivo es trasvasar rentas laborales entre los distintos períodos del ciclo vital del individuo. A continuación examinaremos brevemente las opciones de «no reforma» más conocidas, exponiendo los motivos por los

que no las hemos considerado en nuestra propuesta.

Una de las alternativas que se ha barajado con insistencia para la financiación de la Seguridad Social es la sustitución, como medio de financiación, de parte de las cotizaciones sociales por el IVA. Las ventajas que se argumentan para este cambio serían la posible mejora en los niveles de empleo (al reducirse el coste del factor trabajo) y la mejora en las exportaciones (debido a que los impuestos indirectos se deducen en frontera para las exportaciones, según las normas del GATT). La primera de estas ventajas no es clara, porque depende de los supuestos acerca de la posible traslación e incidencia final de las cotizaciones sociales. Respecto a la segunda, aparte de lo discutible que se considere efectuar una subvención de los consumidores a los exportadores, su eficacia, en el caso español, queda muy mermada, desde el momento en que dentro de la Unión Europea se decidió el paso del principio de destino al de origen en la aplicación del IVA. Al efectuarse la mayor parte de nuestro comercio exterior con otros socios de la Unión Europea, no sería posible la deducción del IVA en esas transacciones, con lo cual los posibles efectos sobre las exportaciones desaparecen. Pero más allá de las consideraciones sobre el comercio exterior, debe tenerse en cuenta que una propuesta de este tipo, si se aplica en profundidad, supone de hecho un cambio en la naturaleza del sistema de pensiones de tal magnitud que permite dudar sobre el sentido de su mantenimiento por el lado del gasto. Si una parte reducida de los ingresos pasase a ser la que procediera de las cotizaciones, caería por su base también el mantenimiento del sistema como mecanismo de transferencia de rentas laborales entre los distintos períodos del ciclo vital del individuo. Además, el mantenimiento de unos compromisos rígidos respecto al gasto (las pensiones seguirían fijándose respecto a los salarios en activo) no tendría demasiado sentido, desde el momento en que

los ingresos no procedieran de la misma fuente. Por lo tanto, la consecuencia lógica de esta reforma de la financiación parece ir en la dirección de sustituir el sistema de pensiones contributivo y proporcional por un programa de gasto redistributivo de garantía de mínimos

A menudo los problemas del sistema de pensiones públicas se han conectado con las características del sistema de reparto y la sensibilidad de éste frente a los efectos del envejecimiento demográfico. Aunque la sustitución del reparto por la capitalización es una tarea que se enfrenta a los enormes problemas de equidad derivados de la transición (porque hay que arrojar el peso del ajuste sobre una generación, que acabaría soportando una doble carga), se ha formulado recientemente una propuesta del Banco Mundial¹⁸ que avanza en esta dirección.

El objetivo sería reformar los actuales sistemas públicos para establecer un sistema de pensiones con tres pilares. El primero de ellos, a cargo del Sector Público, se ocuparía del alivio de la pobreza, y proporcionaría una pensión mínima, siendo financiado por impuestos generales. El segundo pilar, que sería obligatorio, estaría totalmente a cargo del sector privado, se nutriría de aportaciones detraídas de la renta salarial y se organizaría bajo el régimen de capitalización (modalidad de aportación definida). Sería, por tanto, el sustituto de las actuales pensiones públicas contributivas y proporcionales.

Quedaría un tercer y último pilar, voluntario, de planes de pensiones de empleo o personales, que gozaría de ventajas fiscales y funcionaría también bajo el régimen financiero de capitalización, equivalente en su concepción a los fondos de pensiones privados que existen actualmente.

¹⁸ Banco Mundial (1994). Véanse sobre todos los capítulos 7 y 8 para la explicación de la propuesta.

Si se analiza la esencia de esta propuesta, se observa que está encaminada a alterar dos de las tres características definitorias del núcleo principal de pensiones públicas, que son las del programa contributivo y proporcional.

Tal como está establecido este programa, es obligatorio, de gestión pública y funciona bajo el régimen de reparto. La característica de coactividad se basa en el argumento de la «miopía del ahorrador», junto con los fallos del mercado financiero para ofrecer activos rentables en términos reales. El carácter público del programa permite introducir en él elementos redistributivos, aparte del argumento menor de reducir los costes de administración. La elección del reparto permite pagar beneficios de forma inmediata, además de otorgar una transferencia intergeneracional a las primeras generaciones que se jubilan bajo el sistema.

Es obvio que un examen crítico del sistema, desde una perspectiva individualista y liberal, llevaría a suprimir las tres características antes citadas y dejar abierto el campo de elección de los individuos para que cada uno de ellos organice su jubilación con cargo a su renta en activo. En vez de ello y de forma un tanto paradójica, se mantiene la característica de coactividad, mientras se suprime el carácter público y el régimen de reparto. De esta manera, desaparecería el componente redistributivo del programa y además, los pagos del segundo pilar se diferirían al futuro (es preciso que los beneficiarios hayan acumulado antes recursos equivalentes a las prestaciones), pero se mantendrían las detracciones obligatorias de los salarios, que irían a parar a compañías de inversiones privadas. El papel del Sector Público en esta propuesta se conecta sobre todo con la gestión del primer nivel de lucha contra la pobreza, garantizando pensiones mínimas, pero además debe subrayarse que se le encomienda también la misión «de coasegurar contra períodos largos de baja rentabilidad de las

inversiones, contra la recesión y contra las deficiencias del mercado privado» (Banco Mundial, 1944, pág. 275). Además, tendría también a su cargo la regulación del segundo pilar obligatorio.

Si se acepta la crítica que se desarrolla en el trabajo citado a los planes de pensiones públicos, causa extrañeza que ante la pretendida «quiebra» de las pensiones públicas, en vez de proponer el «cierre» del ruinoso negocio, se trate de lograr su «traspaso» al sector privado. Claro que por el camino se introducen dos diferencias notables respecto a la situación actual. La primera de ellas y fundamental es que el segundo pilar de ahorro obligatorio se hace de aportación definida, o lo que es igual supone definir un contrato tipo tasa fija de cotización, con lo cual, obviamente, siempre va a poder pagarse sin problemas las pensiones futuras. Otra cosa, claro, es el valor real de dichas prestaciones, o su capacidad de sustitución de los ingresos en activo. Debe insistirse en que con tal cambio el segundo pilar siempre sería solvente y no precisaría de aumentos en el tipo de cotización o aportes externos, pero ello sería igualmente cierto aunque continuase en su modalidad actual, siendo público y de reparto.

En segundo lugar, aparece una especie de «fondo de garantía de pensiones», a cargo del Sector Público, para el caso en que se reduzca el valor de las prestaciones del segundo nivel. Un defecto de esta solución es que las compañías privadas de inversiones, que compiten por hacerse con las aportaciones obligatorias del segundo nivel, lo harán normalmente a base de ofrecer las mayores tasas de rentabilidad, con lo cual pueden verse tentadas a practicar una política de inversiones cada vez más arriesgada, dado que existe un fondo de garantía a cargo del Sector Público que reduce el riesgo derivado de la quiebra. Para evitarlo, se confía en las bondades de la regulación, pero sin que comprendamos bien por qué el Sector Público,

que ha sido antes incapaz de regular adecuadamente el segundo nivel, cuando era público y lo gestionaba directamente, va a poder regularlo de manera satisfactoria cuando éste sea de gestión privada y se pierda la información derivada de la experiencia de gestión.

Como conclusión y dado que a lo que apuntan las dos opciones anteriores es a cambiar la naturaleza de la intervención pública en las pensiones, pasando de un sistema contributivo y proporcional a otro de pensiones asistenciales, se expondrán en los apartados siguientes del trabajo una serie de medidas de reforma que están destinadas a garantizar la solvencia futura de los sistemas públicos de pensiones, pero manteniendo sus rasgos básicos de funcionamiento¹⁹.

4.2. Las propuestas de reforma en el marco del contrato actual

4.2.1. *Un cambio en la proporcionalidad. Los parámetros de cálculo de la pensión inicial*

Hemos visto cómo el gasto futuro en pensiones aumentará por efecto del envejecimiento demográfico, lo cual implica dificultades de financiación. Para hacer frente a este hecho, evitando que todos los riesgos del ajuste recaigan sobre los cotizantes futuros, que a partir del año 2021 verán aumentar fuertemente la carga por cotizaciones, deben adoptarse medidas sobre las pensiones. El flujo de gasto en pensiones que genera cada pensionista depende de las reglas que determinan la cuantía de la pensión inicial y las revalorizaciones de los períodos sucesivos. De estos dos parámetros, el que no debería ser objeto de manipulación sería la política de revalorizaciones, cuyo ob-

jetivo debe ser el de garantizar el mantenimiento del valor real de la pensión. Dada la escasa o nula capacidad de respuesta económica que tienen los individuos durante el retiro, sería muy negativo crear incertidumbre acerca de su situación económica real en los años posteriores a la jubilación.

Resulta preferible una tasa de sustitución inicial más baja con garantía de mantenimiento de la pensión, en términos reales, que una elevada tasa de sustitución con pensiones expuestas a la inflación. En la práctica de muchos países, las desviaciones consentidas entre inflación real y prevista, con la consiguiente pérdida de valor de las pensiones, han sido uno de los medios utilizados para reducir de forma «silenciosa» el gasto en pensiones.

Frente a ello, y en vista de los cambios importantes que se avecinan en el entorno demográfico, parece que la vía de ajuste más equitativa es la de reformular el contrato de tasa fija de sustitución que subyace en el sistema de pensiones español. Se trata de diseñar un nuevo contrato, con una tasa de sustitución más baja, en el que se tienda a una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo y las prestaciones recibidas. De este modo, además de contribuir a reducir el gasto futuro en pensiones, se mejora también la equidad intrageneracional, puesto que la incidencia se concentra en los trabajadores de carreras más cortas, que suelen estar en los grupos que adoptan estrategias maximizadoras frente al sistema de pensiones.

El cambio propuesto en la pensión inicial resulta de un doble mecanismo. En primer lugar, de ajustar más estrechamente la base reguladora a un período amplio de cotizaciones que sea más representativo de la renta del in-

¹⁹ En la terminología de Oller (1995), se trata de introducir un programa de reformas moderadas, cambiando algunas de las reglas operativas y no de propugnar un

programa de reformas radicales, que afecte a los principios constitucionales del sistema (en el sentido que el autor citado emplea esta última denominación).

dividuo a lo largo de su vida. En segundo lugar, de un cambio en la escala de porcentajes que, aplicada sobre la base reguladora, determina la pensión inicial. Aquí, de nuevo, se trata de tomar en consideración la vida laboral completa del individuo.

4.2.1.1. Ampliación del período de cálculo de la base reguladora

En el capítulo segundo, y dentro de las circunstancias que suponen una ruptura de la proporcionalidad en el sistema de pensiones español, hemos destacado el cálculo de la pensión inicial utilizando el promedio de las bases de cotización de los últimos ocho años, prescindiendo por tanto del resto de historial de cotizaciones. Como consecuencia, los individuos pueden optimizar sus rentas reduciendo al máximo el importe de las bases de cotización fuera del período considerado para obtener la base reguladora, y ocultando períodos de actividad que exceden de 35 años, logrando así recibir una pensión de cuantía similar pero con menores cotizaciones pagadas. Este comportamiento es además frecuente en aquellos regímenes especiales que permiten regular sus cotizaciones como es el caso de los Autónomos, fundamentalmente.

Una ventaja adicional relacionada con la anterior es la derivada de las pensiones mínimas que, al garantizar una cuantía al cumplir los mínimos requeridos, permite maximizar la rentabilidad con cotizaciones ceñidas a las bases mínimas.

De ahí pues que cualquier medida encaminada a establecer una mayor relación entre las cotizaciones soportadas por el trabajador y las prestaciones que obtiene como pensionista represente un avance en la proporcionalidad del sistema y por tanto un logro en la equidad. Tal es el caso de la medida propuesta en este punto: un incremento en el número de años

considerados para el cálculo de la base reguladora.

Además de la propia justificación de la medida con objetivos de lograr la equidad del sistema, esta modificación de las condiciones de cálculo de la pensión inicial permite una disminución del gasto en pensiones dado que supone reducir la tasa de reemplazo²⁰ de los ingresos en activo respecto a los de pasivo, especialmente para aquellos afiliados al sistema que apliquen estrategias maximizadoras.

Tomar como promedio las bases de cotización de todo el período cotizado sería la solución más deseable. No obstante, en el caso español, alargar el período considerado más allá de mediados de los años setenta supone pasar a considerar bases de cotización tarifadas, alejadas de los salarios reales, que podrían desfigurar las tasas de sustitución deseables. De ahí que nuestra propuesta suponga un incremento hasta veinte años del período, si bien una extensión posterior en función de las mayores posibilidades estadísticas de la gestión de la Seguridad Social y del mayor número de años cotizados sobre salarios reales sería deseable.

De acuerdo con estos planteamientos analizaremos en primer lugar los efectos de una modificación del número de años considerado para el cálculo de la base reguladora hasta veinte años, generalizando posteriormente esta evaluación.

Consideraremos en este sentido tres trayectorias de las bases de cotización que permiten representar el abanico de posibilidades que permite el régimen de pensiones español: una senda de evolución similar a la de la base mínima de cotización y otra pareja a la base máxima, que fijarán el abanico más amplio posible de variabi-

²⁰ Utilizaremos indistintamente las denominaciones de tasa de sustitución y de reemplazo.

lidad, y por otra parte un comportamiento como el experimentado por la base media de cotización del Régimen General, que puede considerarse como representativo del comportamiento medio del sistema. Si bajo dichas hipótesis se construye la base reguladora de un pensionista modelo que comienza a percibir las prestaciones en enero de 1995 se obtienen los resultados recogidos en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1
VARIACION DE LAS BASES
REGULADORAS ANTE CAMBIOS EN
EL PERIODO CONSIDERADO PARA
SU CALCULO

| | Bases reguladoras para los años considerados | | Variación |
|-------------|--|---------|-----------|
| Base mínima | 57.860 | 55.797 | -3,56% |
| Base máxima | 291.281 | 266.535 | -8,50% |
| Base media | 121.166 | 107.884 | -10,96% |

Nota: Se ha considerado en todos los casos que el sujeto comienza a recibir las prestaciones en enero de 1995. La base media corresponde al Régimen General. Las bases de cotización se actualizan, tal como se realiza actualmente, hasta el penúltimo año.

Fuente: Elaborado a partir del Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

Dado que el cuadro recoge modificaciones en la base reguladora, los cambios en la pensión inicial serían porcentualmente similares, si bien teniendo en cuenta las limitaciones de pensiones mínimas y máximas.

Esta disminución de las pensiones iniciales se traducirá además necesariamente en una reducción de la tasa de sustitución de los salarios. Así, al cabo de un cierto período de años, cuando fallezcan los pensionistas que han accedido a las prestaciones antes de esta modificación considerada en el cálculo de la base

²¹ Lo cual permitiría un amplio período de aplicación gradual de la medida, hasta la plena entrada en vigor en el año 2005.

reguladora, se puede considerar que se ha generalizado una nueva tasa fija de sustitución. Bajo la hipótesis de que en el año 2021 se haya finalizado dicho proceso²¹, se puede estimar el efecto de esta medida sobre los tipos de cotización, en base al cuadro 3.22 y considerando a partir del citado año una nueva tasa de sustitución reducida en un 10,96%, que corresponde a la disminución experimentada por la tasa de reemplazo bajo la hipótesis de base media de cotización. Las cifras obtenidas se recogen en el cuadro 4.2.

Cuadro 4.2
TASAS DE COTIZACION
ESTIMADAS ANTE UN CAMBIO A
VEINTE AÑOS EN EL PERIODO
CONSIDERADO PARA EL CALCULO
DE LA PENSION INICIAL
HIPOTESIS DE TASAS DE
OCUPACION

| Años | Ocupación actual | Media europea 1993 | Media europea 1965 |
|------|------------------|--------------------|--------------------|
| 1994 | t | | |
| 2021 | 1,25t | 0,99t | 0,88t |
| 2031 | 1,55t | 1,22t | 1,09t |
| 2041 | 1,97t | 1,56t | 1,38t |
| 2051 | 2,07t | 1,63t | 1,45t |

Fuente: Elaboración en base a la hipótesis demográfica media.

La observación del cuadro anterior permite poner de manifiesto que la modificación en el período de cálculo de la base reguladora, si bien no supone en sí misma una medida capaz de compensar el efecto de la evolución demográfica, combinada con una evolución favorable del mercado de trabajo permitiría compensar una parte importante del crecimiento necesario en las tasas de cotización²².

²² A partir de la tasa de cotización actual, implícitamente se está considerando que la aportación externa al presupuesto de la Seguridad Social sigue cubriendo el mismo porcentaje de gasto.

El efecto de la ampliación del período utilizado para el cálculo de la base reguladora se puede analizar asimismo desde la perspectiva de los cambios en las tasas de sustitución, para diferentes períodos cotizados. Los cuadros 4.3 y 4.4 recogen sus efectos sobre las tasas brutas y netas de sustitución.

Las tasas brutas de reemplazo se han obtenido por cociente entre la renta bruta teórica del trabajador durante el último año en activo (1994) y la renta bruta teórica del mismo individuo durante el primer año de pensionista (1995), utilizando una metodología similar a la utilizada en Barrada (1992). La renta bruta en activo se ha obtenido multiplicando por doce la base de cotización correspondiente a cada hipótesis: base mínima, máxima y media. La renta bruta como pensionista se ha deducido multiplicando la pensión mensual por catorce.

Las tasas netas de reemplazo se han generado por cociente entre rentas netas en activo y rentas netas como jubilado. La renta neta se ha obtenido deduciendo de la renta bruta las cotizaciones sociales a cargo del trabajador y la cuota correspondiente del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Para el cálculo de la base imponible de este impuesto tan solo se ha tenido en cuenta que se percibían rentas del trabajo –salario o pensión, según corresponda– y como gastos deducibles sólo se han considerado las cotizaciones sociales –en el caso de los activos– y el 5% en concepto de otros gastos. Una vez calculada la cuota íntegra aplicando la escala de gravamen individual o conjunta, según se trate de un sujeto soltero o casado son cónyuge a cargo, se han recogido dos deducciones: por percepción de rendimientos del trabajo dependiente y por sujetos pasivos de edad igual o superior a 65 años –esta última sólo en la situación de pensionista.

El análisis de los resultados obtenidos en los cuadros citados pone de manifiesto varios fenómenos:

– Las tasas correspondientes a la base mínima no se ven afectadas por la modificación debido a la política de pensiones mínimas que garantiza su tasa de sustitución, aun cuando se reduzcan las cotizaciones.

– Las cuantías relativas a la base máxima experimentan reducciones entre un 5 y un 7%, cifras menores que las recogidas para la base media, cuya oscilación varía entre un 7 y un 11%.

– Las tasas netas son superiores a las brutas. Este resultado tiene dos causas fundamentales: en primer lugar, los activos han de soportar las cotizaciones sociales, cargas no soportadas por los pasivos; en segundo lugar, se ha considerado que los jubilados alcanzan el retiro con 65 años y, por tanto, tienen derecho en el IRPF a la deducción por sujeto pasivo de edad igual o superior a la citada. Como consecuencia, se produce un doble efecto, una reducción de las rentas en activo y un incremento de las de pasivo.

– Las cuantías obtenidas indican porcentajes de reemplazo del salario muy elevadas: en torno al cien por cien para treinta y cinco años cotizados, e incluso superior en el caso de las tasas netas. Garantizar un porcentaje tan alto de las rentas en activo no parece lógico para el sistema de pensiones, de ahí que la reducción de estas tasas proporcione un margen de actuación de cara a posibles reformas.

– Las cifras relativas a solteros y a casados con cónyuge a cargo son similares, excepto en el caso de la base mínima como consecuencia del complemento de pensión por cónyuge a cargo.

Por otra parte, la ampliación del período de cálculo de la base reguladora, al ser aplicada a los Regímenes Especiales supone, además de una reducción de la pensión futura y del gasto –en estos aspectos coincide con los efectos sobre el Régimen General– un efecto adicional. En aquellos Regímenes Especiales por cuenta propia que ahora tienen un período medio de cotización inferior a veinte años, necesariamente tendrán que alargar el período cotizado.

Cuadro 4.3
TASAS BRUTAS DE SUSTITUCION
CON ESCALA DE PORCENTAJES
ACTUAL BASE MINIMA SOLTEROS
CONYUGE A CARGO

Base Mínima

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 84% | 84% | 96% | 96% | 99% | 99% | 99% | 99% |
| 15 | 84% | 84% | 95% | 95% | 99% | 99% | 99% | 99% |
| 20 | 84% | 84% | 92% | 92% | 99% | 99% | 99% | 99% |

Base Máxima

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 58% | 78% | 88% | 88% | 58% | 78% | 88% | 88% |
| 15 | 59% | 79% | 88% | 88% | 59% | 79% | 88% | 88% |
| 20 | 53% | 71% | 88% | 88% | 53% | 71% | 88% | 88% |

Base Media Régimen General

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 54% | 72% | 90% | 90% | 54% | 72% | 90% | 90% |
| 15 | 51% | 68% | 85% | 85% | 51% | 68% | 85% | 85% |
| 20 | 48% | 64% | 80% | 80% | 48% | 64% | 80% | 80% |

Nota: Se consideran variaciones del número de años considerados para el cálculo de la base reguladora desde los 8 actuales hasta 20 –recogidos por filas–. Respecto al número de años cotizados, se analizan las tasas entre los 15 años establecidos actualmente como mínimos, y los 40 años –por columnas.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4.4
TASAS NETAS DE SUSTITUCION
CON ESCALA DE PORCENTAJES
ACTUAL

Base Mínima

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|------|------|-----------------|------|------|------|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 91% | 91% | 103% | 103% | 106% | 106% | 106% | 106% |
| 15 | 91% | 91% | 102% | 102% | 106% | 106% | 106% | 106% |
| 20 | 91% | 91% | 99% | 99% | 106% | 106% | 106% | 106% |

Base Máxima

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 66% | 85% | 96% | 96% | 67% | 86% | 96% | 96% |
| 15 | 67% | 86% | 96% | 96% | 68% | 87% | 96% | 96% |
| 20 | 61% | 79% | 96% | 96% | 62% | 79% | 96% | 96% |

Base Media Régimen General

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 65% | 82% | 98% | 98% | 63% | 82% | 98% | 98% |
| 15 | 62% | 78% | 94% | 94% | 60% | 79% | 94% | 94% |
| 20 | 59% | 74% | 89% | 89% | 56% | 75% | 89% | 89% |

Nota: Se consideran variaciones del número de años considerados para el cálculo de la base reguladora desde los 8 actuales hasta 20 –recogidos por filas–. Respecto al número de años cotizados, se analizan las tasas entre los 15 años establecidos actualmente como mínimos, y los 40 años –por columnas.

Fuente: Elaboración propia.

Dado que la base reguladora se obtiene actualizando las bases de cotización según el Índice de Precios al Consumo, si éste coincidiese con el índice de crecimiento de los salarios nominales –en rigor, las bases medias de cotización–, un incremento del número de años considerados en el cálculo de la base reguladora no tendría ningún efecto sobre la prestación resultante. Ahora bien, ambos índices difieren normalmente y ello supondrá que, de hecho, un incremento en el número de años considerados supongan

una reducción de la pensión inicial. De forma genérica, dicha reducción puede ser eva-

luada en base a la siguientes consideraciones:

| Año | Salario | Base Reguladora | Reducción (I) | Reducción (II) |
|-----|-----------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| n | S | S | 0 | 0 |
| n-1 | $S/(1+g)$ | $S(1+\pi)/(1+g)$ | $S-S(1+\pi)/(1+g)$ | $S-S/(1+g)$ |
| n-2 | $S/(1+g)^2$ | $S(1+\pi)^2/(1+g)^2$ | $S-S(1+\pi)^2/(1+g)^2$ | $S-S(1+\pi)/(1+g)^2$ |
| n-3 | $S/(1+g)^3$ | $S(1+\pi)^3/(1+g)^3$ | $S-S(1+\pi)^3/(1+g)^3$ | $S-S(1+\pi)^2/(1+g)^3$ |
| ... | ... | ... | ... | ... |
| I | $S/(1+g)^{n-1}$ | $S(1+\pi)^{n-1}/(1+g)^{n-1}$ | $S-S(1+\pi)^{n-1}/(1+g)^{n-1}$ | $S-S(1+\pi)^{n-2}/(1+g)^{n-1}$ |

donde:

Salario = Salario del trabajador en el n-ésimo año en términos nominales.

Base Reguladora = Montante que supone el salario correspondiente al ser actualizado con el IPC. Se actualizan todos los salarios excepto el correspondiente al último año.

Reducción (I) = Reducción experimentada en la base reguladora como consecuencia de la actualización de ese salario con el IPC, bajo la hipótesis de no actualización de los salarios del último año.

Reducción (II) = Idem bajo la hipótesis de no actualización de los salarios de los dos últimos años.

g = tasa media de crecimiento anual de los salarios.

π = tasa media anual de inflación.

En el caso (I) la reducción experimentada se puede obtener como:

$$S(n-1) - S \left[\frac{1}{(1+i)^1} + \frac{1}{(1+i)^2} + \frac{1}{(1+i)^3} + \dots + \frac{1}{(1+i)^{(n-1)}} \right]$$

siendo i la tasa media de crecimiento real de los salarios, es decir,

$$(1+i)(1+\pi) = 1+g$$

Sumando la serie geométrica recogida entre corchetes se tiene

$$S(n-1) - S a_{\overline{n-1}|i}$$

con lo cual el porcentaje de reducción en la base reguladora como consecuencia de la consideración de un número 'n' de años para el cálculo de la base reguladora se puede obtener como:

$$\left[(n-1) - a_{\overline{n-1}|i} \right] \cdot (1/n) \cdot 100$$

De forma similar, en el caso (II), donde se considera la no actualización de los dos últimos años con el IPC, dicho porcentaje se obtiene como:

$$\left[(n-1) - a_{\overline{n-1}|i} / (1+\pi) \right] \cdot (1/n) \cdot 100$$

Cuadro 4.5
REDUCCION PORCENTUAL DE LA
BASE REGULADORA COMO
CONSECUENCIA DEL NUMERO DE
AÑOS CONSIDERADOS PARA SU
CALCULO

| Años | i = 1% | | i = 2% | |
|------|--------|-------|--------|-------|
| | (I) | (II) | (I) | (II) |
| 8 | 3,40 | 6,63 | 6,60 | 9,71 |
| 10 | 4,34 | 7,63 | 8,38 | 11,52 |
| 15 | 6,64 | 9,98 | 12,63 | 15,73 |
| 20 | 8,87 | 12,18 | 16,61 | 19,62 |
| 25 | 11,03 | 14,29 | 20,34 | 23,25 |
| 35 | 15,14 | 18,29 | 27,15 | 29,84 |

i = Tasa media de crecimiento real de los salarios.

(I) No actualización del último año.

(II) No actualización de los dos últimos años.

En el cuadro 4.5 se obtienen las reducciones de la base reguladora que suponen distintos períodos de cotización considerados. Las cifras de dicho cuadro indican directamente en cuánto se reduciría la pensión inicial, respecto a una situación en que los nuevos pensionistas obtuviesen la pensión aplicando el porcentaje de la escala al último salario percibido en activo.

4.2.1.2. Cambios en la proporcionalidad de la escala

Los porcentajes asociados a los distintos períodos de cotización representan otro punto de quiebra de la proporcionalidad en el sistema. Al obtenerse el importe completo de la base reguladora cotizando durante 35 años, toda prolongación de la carrera de cotizaciones se ve penalizada. Por otra parte, como cada uno de los quince primeros años permite obtener un 4% de la base reguladora, mientras que los restantes veinte tan sólo proporcionan un 2% adicional cada uno de ellos, se generan ventajas adicionales para aquellos trabajadores con historiales de cotización más cortos.

Por tanto, desde el punto de vista del logro de una mayor equidad, el establecimiento de una mayor proporcionalidad en la escala, resulta deseable en sí mismo. Por otra parte, y al igual que la medida comentada en el epígrafe anterior, supone una reducción de las prestaciones y consecuentemente resulta adecuada para controlar el crecimiento del gasto futuro en pensiones.

Con el objeto de cuantificar los efectos de esta medida, en el cuadro 4.6 se recogen los efectos sobre la pensión inicial de diferentes hipótesis de variación en la escala de porcentajes, considerando un trabajador que cotiza por la base media del Régimen General durante el período medio de cotización de dicho régimen. En dicho cuadro se puede observar la importancia de los efectos inducidos por un retraso hasta los 40 años del derecho a percibir el cien por cien de la base reguladora. En

Cuadro 4.6
PENSION INICIAL SEGUN
DIFERENTES HIPOTESIS DE
MODIFICACION DE LA
PROPORCIONALIDAD EN LA
ESCALA

| Hipótesis | Pensión inicial | Variación |
|--|-----------------|-----------|
| Situación actual | 113.896 | |
| Actual proporcional | 110.870 | -2,81% |
| 100% a los 40 años, 50% a los 20 años | 86.307 | -31,97% |
| 100% a los 40 años, 60% a los 20 años | 90.623 | -25,68% |

Nota: Las cifras se refieren a un trabajador que haya cotizado por la base media del Régimen General durante el período medio del mismo (32,41 años).

- Situación actual = Período de 8 últimos años para el cálculo de la base reguladora y escala de porcentajes actual.

- Actual proporcional = Período de 8 últimos años para el cálculo de la base reguladora y escala de porcentajes proporcional al número de años, con un máximo de 35.

- 100% a los 40 años, 50% a los 20 años = Período de 20 últimos años para el cálculo de la base reguladora y escala de porcentajes proporcional al número de años, con un máximo de 40, lo cual supone un 50% para un período de 20 años.

- 100% a los 40 años, 60% a los 20 años = Período de 20 últimos años para el cálculo de la base reguladora y escala de porcentajes con un máximo de 40. Los primeros 20 años proporcionan el derecho al 60% de la base reguladora, y cada año adicional un 2%.

Fuente: Elaboración a partir del cuadro 4.1.

el cuadro 4.7 se recogen los países que actualmente ya exigen al menos 40 años para tener derecho a la pensión completa.

Esta reducción de las pensiones iniciales supondrá necesariamente una reducción de la tasa de sustitución de los salarios. Siguiendo un razonamiento similar al expuesto en el epígrafe anterior, tras un cierto período de tiempo, cuando fallezcan todos los pensionistas que han accedido a las prestaciones antes de esta modificación en la escala, se puede considerar que se ha consolidado una nueva tasa fija de sustitución. Bajo la hipótesis de que en el año 2021 se haya finalizado dicho proceso, se puede estimar el efecto de esta medida sobre los tipos de cotización, en base al

Cuadro 4.7
PAISES QUE EXIGEN AL MENOS 40
AÑOS PARA OBTENER
LA PENSION COMPLETA

| | Años |
|--------------|-------|
| Alemania | 40 |
| Austria | 45 |
| Bélgica | 45/40 |
| Canadá | 40 |
| Dinamarca | 40 |
| Finlandia | 40 |
| Francia | 40 |
| Italia | 40 |
| Japón | 40 |
| Luxemburgo | 40 |
| Noruega | 40 |
| Países Bajos | 50 |
| Portugal | 40 |
| Reino Unido | 40 |
| Suiza | 44/41 |

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (1995), Banco Mundial (1994) y OCDE (1988b). Se incluyen las reformas iniciadas y, en el caso de periodos diferentes según sexo, se proporciona en primer lugar el masculino.

cuadro 3.22 y considerando a partir del citado año una nueva tasa de sustitución reducida en el porcentaje correspondiente del cuadro 4.6 para cada hipótesis de reforma. Las cifras relativas a las dos últimas hipótesis, que combinan modificaciones en el período de cálculo de la base reguladora con cambios en la proporcionalidad de la escala, se recogen en los cuadros 4.8 y 4.9.

Los resultados de ambos cuadros ponen de manifiesto el importante efecto combinado generado por un cambio de proporcionalidad basado tanto en un aumento del número de años tomados en cuenta para la determinación de la base reguladora como de la escala de porcentajes aplicable. Su combinación con una favorable evolución del mercado de trabajo permitiría compensar prácticamente el efecto de la evolución demográfica sobre el crecimiento de las tasas de cotización.

Los cuadros 4.10 al 4.15 proporcionan una visión adicional sobre los efectos de un cambio

Cuadro 4.8
TASAS DE COTIZACION
ESTIMADAS ANTE UNA
AMPLIACION A 40 AÑOS DEL
MAXIMO DE LA ESCALA, CON
PROPORCIONALIDAD COMPLETA

| Año | Hipótesis de tasas de ocupación | | |
|------|---------------------------------|--------------------|--------------------|
| | Ocupación actual | Media europea 1993 | Media europea 1965 |
| 1994 | t | | |
| 2021 | 0,95t | 0,76t | 0,67t |
| 2031 | 1,18t | 0,93t | 0,83t |
| 2041 | 1,50t | 1,19t | 1,05t |
| 2051 | 1,59t | 1,24t | 1,11t |

Nota: Se considera que la base reguladora se obtiene actualizando las bases de cotización de los últimos 20 años, y que la escala proporciona un 2,5% por cada año cotizado. Corresponde a la hipótesis «100% para 40 años, 50% para 20 años», del cuadro 4.6.

Fuente: Elaboración en base a la hipótesis demográfica media.

Cuadro 4.9
TASAS DE COTIZACION
ESTIMADAS ANTE UNA
AMPLIACION A 40 AÑOS DEL
MAXIMO DE LA ESCALA, CON 60%
PARA LOS PRIMEROS 20 AÑOS

| Año | Hipótesis de tasas de ocupación | | |
|------|---------------------------------|--------------------|--------------------|
| | Ocupación actual | Media europea 1993 | Media europea 1965 |
| 1994 | t | | |
| 2021 | 1,04t | 0,82t | 0,74t |
| 2031 | 1,29t | 1,02t | 0,91t |
| 2041 | 1,64t | 1,30t | 1,15t |
| 2051 | 1,73t | 1,36t | 1,21t |

Nota: Se considera que la base reguladora se obtiene actualizando las bases de cotización de los últimos 20 años, y que la escala proporciona un 60% para los primeros 20 años y un 2% por cada año cotizado adicional. Corresponde a la hipótesis «100% para 40 años, 60% para 20 años», del cuadro 4.6.

Fuente: Elaboración en base a la hipótesis demográfica media.

de escala, a través de las tasas de sustitución. El análisis de los resultados obtenidos en los cuadros citados pone de manifiesto varios fenómenos, comunes en algunos casos con los enunciados en el epígrafe anterior:

– Las tasas correspondientes a la base mínima se ven escasamente afectadas por la modificación debido a la política de pensiones mínimas que garantiza su tasa de sustitución, aun cuando se reduzcan las cotizaciones o se modifique la escala.

– Las cuantías relativas a la base máxima experimentan reducciones sensiblemente menores que las recogidas para la base media, cuya oscilación llega hasta un 21%.

– Las tasas netas son superiores a las brutas.

– Las cifras relativas a solteros y a casados con cónyuge a cargo son similares, excepto en el caso de la base mínima como consecuencia del complemento de pensión por cónyuge a cargo.

– En general, la mayor proporcionalidad en la escala da lugar a una fuerte caída de las tasas de sustitución.

4.2.2. *Un nuevo contrato para nuevas circunstancias. La fijación de la edad de jubilación*

Entre las soluciones propuestas para limitar el crecimiento del gasto en pensiones de jubilación y favorecer su financiación, la opción de elevar la edad de partida para las prestaciones de retiro es una de las evocadas con mayor frecuencia. Incrementar la edad de jubilación contribuiría doblemente a controlar el crecimiento futuro de las tasas de cotización necesarias para financiar el sistema. Por una parte, el retraso daría lugar a una reducción en el número de años de disfrute de las prestaciones, y por tanto contribuiría a reducir el nú-

Cuadro 4.10 TASAS BRUTAS DE SUSTITUCION CON ESCALA DE PORCENTAJES PROPORCIONAL Y MAXIMO DEL 100% A LOS 35 AÑOS

Base Mínima

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 84% | 84% | 96% | 96% | 99% | 99% | 99% | 99% |
| 15 | 84% | 84% | 95% | 95% | 99% | 99% | 99% | 99% |
| 20 | 84% | 84% | 92% | 92% | 99% | 99% | 99% | 99% |

Base Máxima

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 42% | 69% | 88% | 88% | 42% | 69% | 88% | 88% |
| 15 | 42% | 70% | 88% | 88% | 42% | 70% | 88% | 88% |
| 20 | 38% | 63% | 88% | 88% | 38% | 63% | 88% | 88% |

Base Media Régimen General

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 39% | 64% | 90% | 90% | 39% | 64% | 90% | 90% |
| 15 | 36% | 61% | 85% | 85% | 36% | 61% | 85% | 85% |
| 20 | 34% | 57% | 80% | 80% | 34% | 57% | 80% | 80% |

Nota: Se consideran variaciones del número de años considerados para el cálculo de la base reguladora desde los 8 actuales hasta 20 –recogidos por filas–. Respecto al número de años cotizados, se analizan las tasas entre los 15 años establecidos actualmente como mínimos, y los 40 años –por columnas.

Fuente: Elaboración propia.

mero de beneficiarios y el gasto futuro en pensiones. Por otra parte, con el retraso en la edad de jubilación los trabajadores deberían permanecer en el mercado de trabajo, con lo cual se generaría un crecimiento de las tasas de actividad de las personas en edad avanzada, y consecuentemente un aumento de las cotizaciones. Así pues, en principio el efecto sería por tanto doble: desde el punto de vista de los ingresos y de los gastos.

Cuadro 4.11
TASAS NETAS DE SUSTITUCION
CON ESCALA DE PORCENTAJES
PROPORCIONAL Y
MAXIMO DEL 100% A LOS 35 AÑOS

Base Mínima

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|------|------|-----------------|------|------|------|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 91% | 91% | 103% | 103% | 106% | 106% | 106% | 106% |
| 15 | 91% | 91% | 102% | 102% | 106% | 106% | 106% | 106% |
| 20 | 91% | 91% | 99% | 99% | 106% | 106% | 106% | 106% |

Base Máxima

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 49% | 77% | 96% | 96% | 50% | 78% | 96% | 96% |
| 15 | 50% | 78% | 96% | 96% | 51% | 79% | 96% | 96% |
| 20 | 45% | 71% | 96% | 96% | 47% | 72% | 96% | 96% |

Base Media Régimen General

| | SOLTEROS | | | | CONYUGE A CARGO | | | |
|----|----------|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|
| | 15 | 25 | 35 | 40 | 15 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 48% | 75% | 98% | 98% | 45% | 75% | 98% | 98% |
| 15 | 45% | 71% | 94% | 94% | 43% | 71% | 94% | 94% |
| 20 | 43% | 68% | 89% | 89% | 40% | 67% | 89% | 89% |

Nota: Se consideran variaciones del número de años considerados para el cálculo de la base reguladora desde los 8 actuales hasta 20 –recogidos por filas–. Respecto al número de años cotizados, se analizan las tasas entre los 15 años establecidos actualmente como mínimos, y los 40 años –por columnas.
 Fuente: Elaboración propia.

En cualquier caso, la implantación de esta medida debería realizarse de modo gradual, de tal manera que si el objetivo fuese situar la edad de jubilación en 67 años, sería preciso comenzar por ejemplo en el año 2010 y retrasar cada año en dos meses la edad de jubilación con el fin de lograr el objetivo al comienzo del período crítico, en el año 2021.

No obstante, es preciso matizar el concepto de edad de jubilación previamente a su análisis

Cuadro 4.12
TASAS BRUTAS DE SUSTITUCION
CON ESCALA DE PORCENTAJES
PROPORCIONAL Y
MAXIMO DEL 100% A LOS 40 AÑOS

Base Mínima

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 84% | 84% | 96% | 99% | 99% | 99% |
| 15 | 84% | 84% | 95% | 99% | 99% | 99% |
| 20 | 84% | 84% | 92% | 99% | 99% | 99% |

Base Máxima

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 61% | 85% | 88% | 61% | 85% | 88% |
| 15 | 62% | 86% | 88% | 62% | 86% | 88% |
| 20 | 56% | 78% | 88% | 56% | 78% | 88% |

Base Media Régimen General

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 56% | 79% | 90% | 56% | 79% | 90% |
| 15 | 53% | 74% | 85% | 53% | 74% | 85% |
| 20 | 50% | 70% | 80% | 50% | 70% | 80% |

Nota: Se consideran variaciones del número de años considerados para el cálculo de la base reguladora desde los 8 actuales hasta 20 –recogidos por filas–. Respecto al número de años cotizados, se analizan las tasas entre los 25 y los 40 años –por columnas–. Los porcentajes aplicados son proporcionales, correspondiendo por tanto un 2,5% por cada año cotizado.
 Fuente: Elaboración propia.

(OCDE, 1988b). En términos puramente económicos, se puede definir como aquella edad en que se abandona definitivamente el mercado laboral, con la intención pues de no volver a trabajar en el futuro. Esta edad «económica» de jubilación se debe diferenciar de la edad «pública» de jubilación, que corresponderá con aquella en la cual se accede a una pensión de carácter público. Ambas están relacionadas, pero pueden diferir sustancialmente. En España, la

Cuadro 4.13
TASAS NETAS DE SUSTITUCION
CON ESCALA DE PORCENTAJES
PROPORCIONAL Y
MAXIMO DEL 100% A LOS 40 AÑOS

Base Mínima

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|------|-----------------|------|------|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 91% | 91% | 103% | 106% | 106% | 106% |
| 15 | 91% | 91% | 102% | 106% | 106% | 106% |
| 20 | 91% | 91% | 99% | 106% | 106% | 106% |

Base Máxima

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 69% | 92% | 96% | 69% | 93% | 96% |
| 15 | 70% | 94% | 96% | 70% | 94% | 96% |
| 20 | 63% | 85% | 96% | 64% | 86% | 96% |

Base Media Régimen General

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 67% | 88% | 98% | 66% | 88% | 98% |
| 15 | 64% | 84% | 94% | 62% | 84% | 94% |
| 20 | 61% | 80% | 89% | 58% | 81% | 89% |

Nota: Se consideran variaciones del número de años considerados para el cálculo de la base reguladora desde los 8 actuales hasta 20 –recogidos por filas–. Respecto al número de años cotizados, se analizan las tasas entre los 25 y los 40 años –por columnas–. Los porcentajes aplicados son proporcionales, correspondiendo por tanto un 2,5% por cada año cotizado.

Fuente: Elaboración propia.

imposibilidad genérica de trabajar tras la jubilación –excepción hecha de la jubilación parcial– y la ausencia de un sistema privado de pensiones desarrollado hacen que estén muy estrechamente relacionadas.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que la edad «media» pública de jubilación no coincide con la «estándar» o «legal» que corres-

Cuadro 4.14
TASAS BRUTAS DE SUSTITUCION
CON MAXIMO DEL 100% A LOS 40
AÑOS Y 60% A LOS 20 AÑOS

Base Mínima

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 84% | 86% | 96% | 99% | 99% | 99% |
| 15 | 84% | 86% | 95% | 99% | 99% | 99% |
| 20 | 84% | 84% | 92% | 99% | 99% | 99% |

Base Máxima

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 68% | 87% | 88% | 68% | 87% | 88% |
| 15 | 69% | 89% | 88% | 69% | 89% | 88% |
| 20 | 62% | 80% | 88% | 62% | 80% | 88% |

Base Media Régimen General

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 63% | 81% | 90% | 63% | 81% | 90% |
| 15 | 59% | 76% | 85% | 59% | 76% | 85% |
| 20 | 56% | 72% | 80% | 56% | 72% | 80% |

Nota: Se consideran variaciones del número de años considerados para el cálculo de la base reguladora desde los 8 actuales hasta 20 –recogidos por filas–. Respecto al número de años cotizados, se analizan las tasas entre los 25 y los 40 años –por columnas–.

La escala de porcentajes aplicada no es proporcional: a los primeros 20 años generados les corresponde un 60%, y a cada año adicional hasta los 40 años le corresponde un 2%.

Fuente: Elaboración propia.

pondería con aquella en que las prestaciones completas pueden ser obtenidas con la acreditación de un mínimo de condiciones requeridas. Mientras la edad legal de jubilación en nuestro país es de 65 años, la edad a la cual por término medio se retiran los españoles es inferior (62,4 años en el Régimen General de la Seguridad Social).

Cuadro 4.15
TASAS NETAS DE SUSTITUCION
CON MAXIMO DEL 100% A LOS 40
AÑOS Y 60% A LOS 20 AÑOS

Base Mínima

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|------|-----------------|------|------|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 92% | 91% | 103% | 106% | 106% | 106% |
| 15 | 92% | 91% | 102% | 106% | 106% | 106% |
| 20 | 91% | 91% | 99% | 106% | 106% | 106% |

Base Máxima

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 76% | 95% | 96% | 76% | 95% | 96% |
| 15 | 77% | 96% | 96% | 77% | 96% | 96% |
| 20 | 70% | 88% | 96% | 71% | 88% | 96% |

Base Media Régimen General

| | SOLTEROS | | | CONYUGE A CARGO | | |
|----|----------|-----|-----|-----------------|-----|-----|
| | 25 | 35 | 40 | 25 | 35 | 40 |
| 8 | 73% | 90% | 98% | 74% | 90% | 98% |
| 15 | 70% | 86% | 94% | 70% | 86% | 94% |
| 20 | 67% | 82% | 89% | 65% | 82% | 89% |

Nota: Se consideran variaciones del número de años considerados para el cálculo de la base reguladora desde los 8 actuales hasta 20 –recogidos por filas–. Respecto al número de años cotizados, se analizan las tasas entre los 25 y los 40 años –por columnas.

La escala de porcentajes aplicada no es proporcional: a los primeros 20 años generados les corresponde un 60%, y a cada año adicional hasta los 40 años le corresponde un 2%.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.2.1. Evolución reciente y aspectos demográficos

A lo largo de las dos últimas décadas, el acceso a la jubilación anticipada ha sido un proceso de especial relevancia en nuestro país. Como consecuencia se ha producido un continuado descenso en la edad media de jubila-

ción, fenómeno también experimentado en el contexto internacional. Las cifras presentadas en el cuadro 4.16 ponen de manifiesto la importante caída en el número de activos en edad avanzada como resultado de este proceso.

Cuadro 4.16
TASAS DE ACTIVIDAD DE LAS
PERSONAS EN EDAD AVANZADA (%)

| | 1965 | | 1975 | | 1985 | | 1995 | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | H | M | H | M | H | M | H | M |
| 55-59 | 91,39 | 21,90 | 86,73 | 25,22 | 78,45 | 22,73 | 71,74 | 24,77 |
| 60-64 | 84,33 | 16,28 | 77,41 | 21,40 | 53,82 | 15,63 | 40,85 | 15,21 |
| 65-69 | 52,19 | 11,76 | 39,84 | 13,89 | 12,06 | 4,44 | 5,29 | 3,17 |
| 70+ | 22,13 | 7,41 | 13,65 | 5,02 | 2,49 | 1,16 | 1,20 | 0,55 |

Nota: Las cifras de 1995 corresponden al primer trimestre. H = Hombres. M = Mujeres.

Fuente: Grupo de Trabajo sobre Empleo del Ministerio de Economía y Hacienda (1979) para las cifras de 1965 y 1975. Encuesta de Población Activa para 1985 y 1995.

Se puede observar que no sólo se ha reducido la actividad con posterioridad a los sesenta y cinco años, sino que también el grupo de edad de 60 a 64 años ha experimentado un gran retroceso, y en menor medida el grupo de edad de 55 a 59 años, especialmente en el caso de los varones.

Como puede observarse en el cuadro 4.17, actualmente casi el 70% de los trabajadores solicitan la pensión antes de los sesenta y cinco años. Se constata asimismo la importante caída en la edad media de jubilación, especialmente en la primera mitad de la década de los ochenta. Sin embargo, dicha reducción se ha frenado y la edad media ha permanecido bastante estable a partir de 1987. No obstante, es preciso realizar la comparación con ciertas limitaciones dado que las cifras anteriores a 1987 incluyen como nuevas jubilaciones algunas que son solamente cambios en el domicilio del pensionista (Durán, 1989a).

Cuadro 4.17
ALTAS DE JUBILACION POR
EDADES. DISTRIBUCION
PORCENTUAL EN EL REGIMEN
GENERAL

| | 1975 | 1980 | 1987 | 1993 | (*) 1994 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|----------|
| 60 o menos años . | 8,21 | 11,18 | 34,39 | 41,21 | 40,75 |
| 61 años | 2,64 | 6,53 | 8,45 | 6,42 | 7,23 |
| 62 años | 2,54 | 5,96 | 6,83 | 6,85 | 7,40 |
| 63 años | 2,47 | 5,44 | 6,02 | 5,71 | 6,45 |
| 64 años | 2,83 | 4,67 | 6,20 | 6,98 | 7,38 |
| 65 años | 53,55 | 36,97 | 33,57 | 28,49 | 26,95 |
| 66 años | 7,95 | 8,06 | 1,81 | 1,46 | 1,24 |
| 67 años | 4,67 | 4,15 | 0,76 | 0,85 | 0,74 |
| 68 años | 3,30 | 2,89 | 0,44 | 0,60 | 0,53 |
| 69 años | 2,60 | 2,30 | 0,40 | 0,42 | 0,40 |
| 70 o más años ... | 9,24 | 11,85 | 1,12 | 1,02 | 0,92 |
| Menos de 65 años | 18,69 | 33,78 | 61,90 | 67,16 | 69,21 |
| Edad media (**) | 65,2 | 64,8 | 62,7 | 62,4 | 62,3 |

(*) Datos referidos a los seis primeros meses del año.

(**) Se ha obtenido considerando el grupo de 60 o menos años con una edad media de 60 años y el grupo de 70 o más años con una edad media de 70.

Fuente: Para las cifras de 1975 y 1980, Vicente, A. (1982), Informe Económico-Financiero para el Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1990, para los datos referidos a 1987; el mismo informe para 1995, para los datos referidos a 1993 y 1994.

En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que las cifras del cuadro 4.17 se refieren exclusivamente al Régimen General. Este representó en 1994 el 62% del número de nuevas pensiones y el 73% del importe global en pesetas, y por tanto es en gran medida representativo del sistema. Sin embargo, el 38% restante podría modificar la media dado que incluye tanto regímenes que no permiten la anticipación –Autónomos, Hogar– como otros en los que prevalece la jubilación anterior a la edad legal –Carbón–. Por otra parte, si se consideran las pensiones de los funcionarios, lo más frecuente es la jubilación a los sesenta y cinco años, pero ciertos colectivos como fuerzas de seguridad o militares anticipan con regularidad su retiro.

Resulta interesante destacar que las jubilaciones se concentran básicamente en dos edades muy significativas: los sesenta y los sesenta

y cinco años. El grupo de retirados a los sesenta, la edad más baja admitida en la mayoría de los casos, ha sido el que ha experimentado un mayor crecimiento pasando a absorber el mayor porcentaje de nuevas altas. Respecto a las jubilaciones a los sesenta y cinco años, mantienen un peso elevado, como consecuencia de la imposibilidad de adelantar la jubilación salvo ciertas circunstancias. Las jubilaciones posteriores a la edad legal son en todo caso poco significativas.

Las consecuencias financieras del gran crecimiento cuantitativo de la jubilación anticipada están siendo percibidos internacionalmente como una fuerte carga para los sistemas de pensiones y como una tendencia que entra en grave conflicto con dos líneas de evolución demográfica:

1. El sustancial incremento de la esperanza de vida en el momento del retiro, cuya evolución puede observarse en el cuadro 4.19. Desde comienzos de siglo, su crecimiento inexorable casi ha llegado a duplicar la esperanza de vida a la edad de los sesenta y cinco años. Esta evolución se ha traducido de forma directa en el correspondiente crecimiento en el gasto en pensiones como consecuencia de la percepción de las prestaciones por parte de los beneficiarios durante un mayor número de períodos.

2. El incremento de la probabilidad de alcanzar la edad de jubilación, derivada de la evolución de la esperanza de vida al nacer, cuyo desarrollo puede analizarse en el cuadro 4.18. El inmediato efecto sobre el sistema de pensiones ha sido el aumento del número de sujetos que acceden a la prestación con su consiguiente influencia sobre el gasto.

En el cuadro 4.20 se recogen las edades de jubilación equivalentes según diferentes tablas de mortalidad. Dichas cifras ponen de manifiesto las mejoras en las expectativas para los

pensionistas e ilustran la mayor carga soportada por el sistema de protección social.

Cuadro 4.18
EVOLUCION DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER EN ESPAÑA

| Años | Esperanza de vida al nacer | Incremento del período | Incremento respecto a 1900 | Incremento respecto a 1900 (%) |
|------|----------------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| 1900 | 34,76 | — | — | — |
| 1910 | 41,73 | 6,97 | 6,97 | 20,05 |
| 1920 | 41,15 | -0,58 | 6,39 | 18,38 |
| 1930 | 49,97 | 8,82 | 15,21 | 43,76 |
| 1940 | 50,10 | 0,13 | 15,34 | 44,13 |
| 1950 | 62,10 | 12,00 | 27,34 | 78,65 |
| 1960 | 69,85 | 7,75 | 35,09 | 100,95 |
| 1970 | 72,36 | 2,51 | 37,60 | 108,17 |
| 1980 | 75,62 | 3,26 | 40,86 | 117,55 |
| 1990 | 76,94 | 1,74 | 42,18 | 121,34 |

Fuente: Elaborado a partir de las tablas de mortalidad del INE.

Las cifras expuestas ponen de manifiesto que el diseño del sistema de pensiones español se hizo durante los años sesenta tomando como referencia un entorno demográfico que ha variado considerablemente, pese a lo cual las reformas en materia de pensiones han sido escasas.

Cuadro 4.19
EVOLUCION DE LA ESPERANZA DE VIDA A LOS SESENTA Y CINCO AÑOS EN ESPAÑA

| Años | Esperanza de vida a los 65 años | Incremento del período | Incremento respecto a 1900 | Incremento respecto a 1900 (%) |
|------|---------------------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| 1900 | 9,12 | — | — | — |
| 1910 | 9,96 | 0,84 | 0,84 | 9,21 |
| 1920 | 10,18 | 0,22 | 1,06 | 11,62 |
| 1930 | 10,95 | 0,77 | 1,83 | 20,06 |
| 1940 | 10,96 | 0,01 | 1,84 | 20,17 |
| 1950 | 12,75 | 1,79 | 3,63 | 39,80 |
| 1960 | 14,36 | 1,61 | 5,24 | 57,46 |
| 1970 | 14,70 | 0,34 | 5,58 | 61,18 |
| 1980 | 16,52 | 1,82 | 7,40 | 81,14 |
| 1990 | 17,52 | 6,05 | 8,40 | 92,11 |

Fuente: Elaborado a partir de las tablas de mortalidad del INE.

Cuadro 4.20
EADES DE JUBILACION EQUIVALENTES SEGUN DIFERENTES TABLAS DE MORTALIDAD

| Año | Hipótesis A | Hipótesis B |
|------|-------------|-------------|
| 1960 | 65;00 | 65;00 |
| 1970 | 65;06 | 65;04 |
| 1980 | 68;00 | 67;01 |
| 1990 | 69;03 | 68;00 |

Nota: La hipótesis A considera equivalente aquella edad que mantiene constante la esperanza de vida a los 65 años de 1960, y que por tanto considera que las ganancias de mortalidad deben ser utilizadas para ampliar el período de actividad. La hipótesis B considera equivalente la edad de retiro que mantiene constante el cociente entre la esperanza de vida en el momento de la jubilación y el número de años de actividad teóricos, repartiendo por tanto las ganancias entre ocio y trabajo. Para los períodos no enteros se ha interpolado geométricamente.

Fuente: Elaborado a partir de las tablas de mortalidad del INE para la población total.

En los cuadros 4.21, 4.22 y 4.23 se realiza una estimación de los incrementos de costes en pensiones generados por esta evolución demográfica. En el primero de ellos se evalúa el coste generado por la mejora en la esperanza de vida en edades en torno a la jubilación. La comparación se realiza entre los valores actuariales a la edad considerada de las rentas de jubilación, en base a dos tipos de interés reales diferentes cuya justificación se puede analizar en Outslay, E., y Wheeler, J.E. (1982). Los costes experimentan aumentos crecientes con la edad, y siempre mayores en el caso de las mujeres, dadas sus mayores ganancias en esperanza de vida. Resulta fundamental señalar las enormes variaciones en los costes que se han producido desde 1960, fecha cercana a los inicios del sistema de Seguridad Social en nuestro país, lo cual pone de manifiesto nuevamente los importantes cambios en el entorno que sirvió como referencia en el momento de la creación del sistema.

La consideración de las diferencias de sexo supone también importantes diferencias en el

Cuadro 4.21
AUMENTO DEL COSTE DE LAS
PENSIONES COMO
CONSECUENCIA DE AUMENTOS
EN LA ESPERANZA DE VIDA (%)

| Edad | Periodo | Interés real = 1% | | | Interés real = 3% | | |
|------|---------|-------------------|---------|---------|-------------------|---------|---------|
| | | Pob. total | Varones | Mujeres | Pob. total | Varones | Mujeres |
| 60 | 1980-90 | 4,76 | 4,20 | 5,59 | 3,95 | 3,52 | 4,64 |
| | 1960-90 | 17,67 | 14,83 | 20,29 | 14,60 | 12,39 | 16,72 |
| 65 | 1980-90 | 5,66 | 5,03 | 6,44 | 4,90 | 4,40 | 5,57 |
| | 1960-90 | 20,46 | 16,94 | 23,35 | 17,53 | 14,62 | 19,99 |
| 70 | 1980-90 | 6,57 | 5,87 | 7,17 | 5,91 | 5,34 | 6,42 |
| | 1960-90 | 23,34 | 19,15 | 26,21 | 20,67 | 17,02 | 23,19 |

Nota: El aumento de coste se ha estimado considerando las rentas vitalicias mensuales y postpagables correspondientes a la edad considerada, y las semestrales que valoran las pagas extraordinarias. Por cociente entre los valores actuales de las rentas vitalicias en base a la tabla de mortalidad del año correspondiente, se obtiene el incremento de coste.

Fuente: Elaboración en base a las tablas de mortalidad del INE.

coste de las pensiones, dados los diferenciales de mortalidad entre hombres y mujeres. A edades superiores, este fenómeno tiene además efectos mayores sobre los costes dada la mayor longevidad de las mujeres.

Cuadro 4.22
AUMENTO DEL COSTE DE LAS
PENSIONES COMO
CONSECUENCIA DE LA
DIFERENCIA DE SEXO (%)

| Edad | Interés real = 1% | Interés real = 3% |
|------|-------------------|-------------------|
| 60 | 20,54 | 17,33 |
| 65 | 21,90 | 19,07 |
| 70 | 22,25 | 19,91 |

Nota: El aumento de coste se ha estimado considerando las rentas vitalicias mensuales y postpagables correspondientes a la edad considerada, y las semestrales que valoran las pagas extraordinarias. Por cociente entre los valores actuales de las rentas vitalicias para cada sexo, se obtiene el incremento de coste.
 Fuente: Elaboración en base a la tabla de mortalidad del INE 1990-91.

Por último, resulta importante señalar el efecto sobre el coste de la existencia de un

cónyuge a cargo del pensionista. Con el objeto de evaluar su influencia, se ha planteado la hipótesis de un pensionista varón, con cónyuge a cargo con la misma edad, que percibirá una pensión de viudedad al fallecer el titular por un importe del 45% de la prestación de jubilación. En este caso, se observa un mayor efecto a medida que aumenta la edad del pensionista. Obsérvese asimismo la importancia que este tipo de dependencia supone para el sistema de pensiones.

Cuadro 4.23
AUMENTO DEL COSTE DE LAS
PENSIONES COMO
CONSECUENCIA DE LA
DEPENDENCIA O NO DEL
CONYUGE

| Edad | Interés real = 1% | Interés real = 3% |
|------|-------------------|-------------------|
| 60 | 16,12 | 13,56 |
| 65 | 17,92 | 15,57 |
| 70 | 19,64 | 17,57 |

Nota: El aumento de coste se ha estimado considerando las rentas vitalicias mensuales y postpagables correspondientes a la edad considerada, y las semestrales que valoran las pagas extraordinarias. Por cociente entre los valores actuales de las rentas vitalicias en el caso de una cabeza y en el supuesto de supervivencia conjunta, se obtiene el incremento de coste.

Fuente: Elaboración propia en base a la tabla de mortalidad del INE 1990-91.

4.2.2.2. Redefinición del proceso de abandono de la actividad

En los países industrializados, el abandono de la actividad ha experimentado recientemente importantes modificaciones que ha roto en gran medida con el esquema clásico de cese en el trabajo a tiempo completo para acceder a la jubilación. El análisis detallado de la evolución en seis países industrializados –Estados Unidos, Holanda, Francia, Alemania, Suecia y Gran Bretaña, (Guille-mard, 1991)– ha permitido deducir dos im-

portantes tendencias de convergencia presentes de forma generalizada.

Por una parte, las pensiones de vejez han dejado de ser el principal instrumento para regular el cese en el empleo y el acceso a la jubilación. De hecho, sólo una pequeña minoría de personas accede a las pensiones de retiro de forma inmediata después de haber dejado de trabajar. En los países analizados, con la excepción de Suecia, tan sólo alrededor del 20% de los hombres se ajusta a dicho modelo clásico de abandono de la actividad. Los individuos deja el mercado laboral mucho antes de comenzar a percibir las pensiones y consecuentemente, en la mayoría de los casos, la salida del mercado de trabajo no se corresponde con una entrada directa en el sistema de pensiones de vejez.

Por otra parte, debido a la pérdida de importancia relativa del sistema de jubilación, otros sistema de protección social han ido tomando protagonismo creciente en la redefinición de los límites entre el período de vida laboral y de retiro. Los principales han sido el sistema de prestaciones de desempleo y el seguro de invalidez o incapacidad. Este último se ha convertido en el principal instrumento de abandono anticipado del empleo en aquellos países como Suecia donde los criterios de acceso a dicha prestación han incluido, junto a los puramente médicos, otros de carácter económico como las «posibilidades de empleo» de las personas en edad avanzada en base a la situación del mercado laboral. Esta evolución supone una importante redefinición de los criterios de cese en la actividad: se abandona el criterio de la edad para dar paso al de falta de aptitud para trabajar. Asimismo, las prestaciones de desempleo también han obtenido un papel creciente como instrumento de anticipación llegando a cifras muy importantes en países como Francia donde en 1981 el 60% de las salidas definitivas del mercado de trabajo eran por la vía del desempleo.

Siguiendo a la misma autora, la creciente importancia de estos nuevos subsistemas de protección como medios para regular el abandono de la actividad tienen relevantes implicaciones en la reelaboración de dicho proceso:

– El nuevo límite entre actividad económica e inactividad es función muy directa del mercado de trabajo y del concepto de grupos de edad derivado del mismo. Pierde importancia el criterio de edad cronológica para fijar dicho límite, mientras que se hace mayor énfasis en criterios funcionales basados en la capacidad individual del trabajador.

– Hasta finales de la década de los sesenta, se produjo una tendencia a largo plazo hacia la fijación progresiva de la jubilación en torno a los sesenta y cinco años, edad que permite el acceso a la pensión íntegra en la mayoría de los países. En los grupos de edades superiores a dicha edad, las tasas de actividad venían disminuyendo desde principios de siglo, dando lugar a una progresiva institucionalización del final del período laboral en base a referencias de edad cronológica. De esta forma, la vejez surgió como una nueva etapa claramente diferenciada del ciclo vital, no caracterizada por la invalidez o la incapacidad sino con un sentido propio de retirada de la vida activa y de período de tiempo posterior al trabajo. En consecuencia, la jubilación se fue imponiendo de forma progresiva como una fase más dentro del sistema de gestión de la trayectoria de las edades en los países industrializados, que actualmente consta de una organización en tres períodos bien diferenciados: el primero se dedica a la formación, el segundo a la vida productiva y el último a la jubilación.

Esta tendencia a largo plazo ha sido sustituida en el transcurso de los dos últimos decenios por una transformación radical que ha afectado sobre todo a los grupos de edad entre 55 y 64 años, que han pasado a retirarse masivamente de la vida activa. Las nuevas mo-

dalidades de abandono de la actividad suponen que el criterio para cesar definitivamente en la vida productiva no sea la edad que da derecho a la jubilación sino la inaptitud para trabajar. Se elimina pues el criterio cronológico dando lugar a la imposibilidad de predecir el final de la vida laboral. El efecto lógico es una desinstitucionalización de la organización ternaria del ciclo vital, y como consecuencia un factor más de crisis en el contrato implícito que subyace en el sistema de pensiones, dado que se trastoca también el sistema de compromisos recíprocos entre generaciones que iba estrechamente unido a dicha organización.

— La transición hacia el último estadio de la vida se hace más flexible, pero esto no significa una mayor libertad de elección para los individuos. De hecho, la mayor parte de los retiros anticipados no son voluntarios y los sujetos pierden el control sobre el momento de abandono de la actividad. El período de vida activa finaliza de forma cada vez menos predecible para el individuo. En la actualidad, en el sector privado ningún trabajador sabe a qué edad ni cómo se producirá su pase a la inactividad. Existe pues mayor flexibilidad e individualización en el proceso de cese en la actividad, pero éste se halla crecientemente dirigido por el mercado de trabajo y las políticas de empleo en las empresas. En efecto, la cesación anticipada en la actividad es algo impuesto y no voluntario en la mayoría de los casos. Esta transformación se materializa en la representación que los trabajadores inactivos próximos a la jubilación: sólo una minoría de éstos con edades entre 55 y 64 años se identifica actualmente con los jubilados.

Respecto a la prejubilación, ha seguido la misma tendencia decreciente del sistema de jubilación. Si bien el objetivo de esta opción de retiro ha sido mejorar las condiciones del mercado laboral mediante el abandono anticipado del mismo por parte de los trabajadores, su utilización como instrumento de intervención

ha sido abandonada o restringida en buen número de países. Dado que la edad es también un elemento esencial en las condiciones de acceso a esta prestación, su declive es un signo más de la tendencia a la pérdida de referencias cronológicas en el curso de la vida.

En definitiva, la jubilación ha dejado de ser el medio básico de abandono permanente de la actividad. En consecuencia, las últimas fases de la vida se han hecho cada vez menos definidas y esto ha dado lugar a un proceso de desinstitucionalización del curso de la vida. Con ello se ha minado la posibilidad individual de anticipar el propio ciclo vital, pero asimismo el sistema de reciprocidad entre generaciones. El resultado lógico es la crisis del contrato implícito intergeneracional que subyace en todo sistema público de pensiones dado que el cumplimiento de las obligaciones entre generaciones parece menos realizable en una sociedad en la que se aceleran, flexibilizan y diversifican los modelos de abandono de la actividad y donde no existe un estándar cronológico que permita prever anticipadamente el final de la vida activa. La solidaridad a corto plazo con reciprocidad inmediata entre generaciones es ahora preferida a la solidaridad a largo plazo entre generaciones y, consecuentemente, la base cultural que legitima y subyace en los sistemas de pensiones de vejez se resquebraja (Guillemard, 1989).

Siguiendo a esta autora, si estas modificaciones en el proceso de transición a la inactividad vienen propiciadas por nuevas tendencias hacia sociedades con modelos de empleo flexible, ello supondría una necesaria y profunda reflexión con la finalidad de reorganizar la protección social. Mientras los sistemas actuales están pensados para funcionar con modelos de trabajo a tiempo completo durante la mayor parte del período de actividad, los nuevos sistemas de protección deberían desarrollarse con capacidad para hacer frente al trabajo flexible y a los nuevos modelos de ciclo vital ba-

sados en entradas y salidas del trabajo distribuidas a lo largo de toda la vida y en una formación no sólo inicial sino continuada. El trabajo no es ya una actividad exclusiva de los adultos y la formación ya no puede reservarse sólo a los jóvenes. La nueva protección social no deberá pues articularse en base al trayecto de las edades.

En España, no existen estudios adecuados sobre las formas de abandono de la actividad laboral. Reuniendo informaciones dispersas al respecto, en Durán (1989) se ha establecido una estimación aproximada de las distintas vías alternativas de cese en la actividad. Por cada 100 afiliados a la Seguridad Social que cumplen los 55 años como cotizantes, en torno a 10 ya serán pensionistas de invalidez a esa edad. De los 100 citados, unos 20 obtendrán la pensión de invalidez en el decenio siguiente, 70 se jubilarán y tan sólo unos 10 seguirán trabajando una vez cumplidos los 65 años. Ahora bien, de los 70 jubilados, entre 10 y 15 habrán sido previamente desempleados de larga duración; otros cuya cuantificación no resulta factible, habrán estado en situación de invalidez provisional.

Así pues, en nuestro país, la jubilación sigue siendo el medio mayoritariamente utilizado para abandonar la vida laboral, si bien los sistemas de protección por desempleo e invalidez suponen alternativas cuantitativamente importantes. La elaboración de medidas de reforma en el sistema de pensiones de vejez no deberá olvidar la posible evolución española con tendencias convergentes con las comentadas anteriormente en otros países europeos.

Las condiciones relativas al establecimiento de las condiciones de paso del trabajo al retiro no deberán basarse solamente en la experiencia previa sino que es preciso que incorporen, en la medida de lo posible, las tendencias que se atisben. Será pues necesario un análisis más detallado del modelo de transición actual y del

previsible para el futuro. Una mayor investigación deberá cuantificar la importancia de los factores de influencia sobre la cronología y el modelo del proceso de retiro: salud, pensiones privadas, ingresos, sector industrial, etc. Dicho conocimiento resulta trascendental para conocer los efectos esperados de cualquier medida adoptada.

4.2.2.3. Posibilidades económicas y financieras de una modificación en la edad de jubilación

La eficacia financiera de la modificación en la edad de jubilación viene condicionada en gran medida por sus posibilidades de implantación. Económica y socialmente se plantean cuestiones de futuro que pueden imposibilitar en mayor o menor medida el logro de los efectos deseados sobre el equilibrio financiero del sistema de pensiones. Realizaremos al respecto algunas apreciaciones.

1. El mercado de trabajo futuro puede que no sea muy distinto del actual y, en consecuencia, no favorezca e incluso impida el empleo de personas en edad avanzada. En tal caso, elevar la edad de acceso a la jubilación supondrá la necesidad de otros sistemas de protección social, y la efectividad financiera global será similar a la lograda con la actual edad de retiro (Holzmann, 1988). En efecto, en la práctica actual han emergido ciertas edades límite a partir de las cuales el reclutamiento de trabajadores se minimiza y en consecuencia se deterioran rápidamente las oportunidades profesionales. Estos límites informales varían ampliamente pero se hacen especialmente manifiestos a partir de los cincuenta años. Y consecuentemente, cuando las empresas se plantean la necesidad de reducir su fuerza laboral, piensan como primera alternativa en los trabajadores en edad avanzada.

En Staehle (1989) se pone de manifiesto la estrecha relación de las reducciones de plantillas de personal en edad avanzada con las siguientes medidas:

- Reducciones en el tamaño de la fuerza de trabajo ligados a la racionalización de inversiones y a la caída en el nivel de actividad.

- Reestructuraciones en la fuerza laboral con el objetivo de abordar innovaciones tecnológicas.

- Flexibilización de la fuerza de trabajo con el fin de adaptar las horas de trabajo requeridas y las pactadas sindicalmente.

Las tres medidas están ligadas a una «intensificación del trabajo», lo cual supone que la actividad anteriormente realizada por los empleados en edad avanzada se añade a la de aquellos que permanecen (jóvenes) contratados.

Pero, ¿cuáles son las razones que justifican realmente estos planteamientos? Este comportamiento se explica básicamente porque se percibe que los trabajadores de mayor edad generan mayores costes de personal (enfermedad, absentismo) y mayores costes inherentes (como consecuencia del principio de antigüedad, mayor número de servicios en la empresa, etcétera). Adicionalmente, el despido de trabajadores de edad avanzada se considera como una solución menos «sangrienta», ya que una reducción voluntaria de personal que respeta las obligaciones de la empresa con respecto a sus empleados es socialmente aceptable y no daña la buena reputación de la misma en materia social.

No obstante, actualmente ya existen indicios de nuevas tendencias en la percepción del trabajo realizado por las personas de edad avanzada dentro de la empresa. Se tiende a revalorizar su labor e interés para el emplea-

dor y bien podría suponer un primer paso en el cambio de actitud del mercado de trabajo respecto a este sector de trabajadores. En efecto, han comenzado a ser evaluados positivamente en la mente de los gestores de personal desde dos puntos de vista (Jacobs y Schmähl, 1989):

- La introducción de las nuevas tecnologías ha incrementado de forma importante el abandono anticipado de los trabajadores de edad avanzada, dado que no han sido capaces en muchos casos de ajustarse o reciclarse a las nuevas condiciones. Unido a la aparición de jóvenes empleados bien adiestrados técnicamente y a formas atractivas de cese en la actividad, ha provocado una reducción drástica de trabajadores de edades avanzadas. Ahora bien, las nuevas estructuras de cualificación de los empleados de mayor edad pueden cambiar en el futuro. Estos no solamente estarán dotados de mayor adiestramiento y versatilidad, sino que las mayores posibilidades de reciclaje y educación se convertirán en elementos aceptados y básicos de sus vidas profesionales. Consecuentemente, supondrán una importante fuente de «know-how» para la empresa, algo que en la actualidad sólo ocurre de forma selectiva. El interés de las empresas en la mano de obra avanzada y cualificada se incrementará pues como forma de rentabilizar en mayor medida la inversión realizada en el adiestramiento del personal.

- Este sector de trabajadores puede servir a su vez como instrumento para flexibilizar la fuerza laboral permitiendo a las empresas el ajuste a las fluctuaciones en los niveles de actividad. El instrumento sería la introducción de modelos de retiro flexibles tales como trabajos a tiempo parcial durante períodos limitados de tiempo que permitirían aumentar el período de vida laboral y a su vez evitar el crecimiento de los costes de contratación de personal en las empresas.

En efecto, si bien tímidamente, está desapareciendo la unanimidad de las empresas con respecto a las medidas de jubilación anticipada. Los retiros de trabajadores a partir de los 55 años ha creado una serie de consecuencias negativas que las empresas no habían previsto, entre las que se pueden citar (Guillemard, 1991):

— Los trabajadores de 45 a 55 años, con perspectivas de carrera laboral corta, han perdido toda esperanza de ascenso o formación profesional convirtiéndose así en «semiviejos». La incertidumbre que se ha planteado sobre el tramo final de la actividad profesional ha dado lugar a una pérdida de motivación y dinamismo en este grupo de edad, y en general ha desorganizado las pirámides de edad dentro de la empresa y consecuentemente la progresión normal de las carreras laborales.

— La jubilación anticipada y masiva de trabajadores de edad avanzada ha supuesto en algunas empresas una importante pérdida de experiencia y conocimientos prácticos, además de un grave perjuicio para la cultura de la empresa.

2. La esperanza de vida ha experimentado un crecimiento incesante y la salud en general de la población ha mejorado sustancialmente, pero no resulta evidente para todos los analistas que las personas en edad avanzada disfruten de un estado de bienestar físico mucho mayor que en el pasado.

Los datos no parecen concluyentes. Incluso se han observado crecimientos en la incapacidad en personas mayores paralelos a incrementos en la longevidad. En todo caso las tendencias recientes observadas en las incapacidades y enfermedades son ambiguas (Ross, 1987): la divergencia entre cambios en la morbilidad y mortalidad bien podrían poner en entredicho la elevación en la edad de jubilación dado que, en definitiva, no supondría más que

un traslado del coste público a otros sistemas de protección social. Asimismo, no se debe olvidar que el envejecimiento es un proceso individual (la edad física difiere de forma muy amplia) que afecta de forma muy desigual según la actividad desarrollada, estatus social, etcétera. Una edad más elevada sería particularmente injusta para los obreros no cualificados al disfrutar de esperanzas de vida menores y comenzar sus carreras laborales a edades más tempranas; no son equiparables, por ejemplo, el retiro de un profesor y la jubilación de un albañil. No debemos pues atender puramente a los promedios ya que buen número de personas no están en condiciones de trabajar ni siquiera a las edades actuales de retiro.

3. La disminución del período de actividad laboral ha sido siempre una reivindicación sindical básica, de ahí que resulte arduo convencer a las organizaciones de trabajadores para aceptar una modificación en la edad de jubilación. Políticamente, es una decisión difícil ya que los interlocutores sociales en general la considerarían un atentado contra unos derechos fundamentales ya adquiridos. Socialmente, puede resultar también inaceptable ya que supone una mayor carga para sectores tales como trabajadores con ingresos bajos y escasas posibilidades de incorporación a trabajos dignamente remunerados, individuos con problemas de salud sin derecho a percibir pensiones de invalidez, trabajadores en actividades de escasa satisfacción personal, etc.

4. El mantenimiento de las altas tasas de desempleo actuales tan sólo supondría un traslado de costes a otros programas de protección social como desempleo o invalidez. La política de pensiones no debe ser condicionada directamente por el mercado de trabajo, pero no puede ser planeada separadamente del mismo y debe considerar sus peculiaridades.

5. Toda modificación de la edad de jubilación debe considerar sus efectos sobre la ren-

ta de los jubilados. En Herce (1987) y (1995a) se hace un intento de estudio de la situación económica de los jubilados a través de las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1980/81 y 1990/91. De estos análisis se desprenden tres conclusiones importantes:

– La incidencia de la pobreza entre los hogares formados por personas mayores es más elevada que la que sufre el conjunto de la población.

– Existe una mayor desigualdad entre las rentas de las personas mayores que entre el conjunto de la población.

– La comparación entre las dos encuestas, con limitaciones de homogeneidad entre las mismas, sugiere que la pobreza para el conjunto de la población ha disminuido más que para las personas de edad, sin que en el caso de estos últimos se haya incrementado.

Por otra parte, en Durán (1994) se constata que, si bien en la mayoría de los países comunitarios los ancianos tienen un riesgo menor de pobreza que el conjunto de la población y su situación relativa tiende a ser más favorable a lo largo del tiempo, la situación española difiere sustancialmente. Las personas mayores siguen siendo un grupo social más vulnerable a la pobreza que el promedio nacional.

En el análisis de cualquier modificación de la edad de jubilación deben ser consideradas estas circunstancias, que pueden impedir a ciertos sectores de la población el acceso a una digna pensión al tener que optar por una pensión anticipada más reducida por problemas de salud, desempleo, etc., constituyendo pues una medida con riesgo potencial de afectar a los niveles de pobreza de este sector de la población.

6. La consideración de medidas adicionales al retraso en la edad de jubilación tales como

la potenciación de la jubilación parcial, supone la necesidad de afrontar no sólo la actuación gubernamental y legal, sino también, y de forma muy especial, la de las organizaciones sindicales y empresarios. Sería prerequisite fundamental por tanto para su éxito la canalización de suficientes empleos a tiempo parcial para empleados en edad avanzada de ambos sexos²³.

4.2.2.4. Efectividad financiera

La importancia de los efectos financieros inducidos por una modificación en la edad de jubilación ha sido puesta de manifiesto en diversos estudios internacionales: Halter y Hemming (1987), OCDE (1988b), Hagemann y Nicoletti (1989), Jacobs y Schmähl (1989), entre otros. Cuatro consideraciones deducidas de estos estudios merecen especial relevancia de cara a plantear un retraso en la edad de jubilación:

1. La efectividad de la medida es tanto mayor cuanto más elevada es la edad de jubilación.

2. El efecto financieramente positivo aumenta asimismo cuanto mayor sea el grado de maduración del sistema.

3. La simple modificación de la edad estándar no es suficiente para asegurar la mejora del equilibrio sino que es preciso un incremento de la edad media de retiro. Esta última dependerá decisivamente de la reacción de los trabajadores, cuya decisión se basará en las alternativas disponibles y en sus propias condiciones de salud y mercado de trabajo.

4. En la medida en que el crecimiento del gasto en pensiones pueda ser frenado por

²³ En un epígrafe posterior pueden consultarse otras limitaciones al éxito de la jubilación parcial.

otras medidas, menor será el efecto generado por un incremento en la edad media de retiro sobre la financiación del sistema.

La importancia de una edad de jubilación relativamente elevada para el sistema de pensiones español se deduce claramente de los cuadros 4.24 al 4.28. En el cuadro 4.24 se observa cómo el continuado proceso de envejecimiento eleva progresivamente la tasa de dependencia demográfica período a período, y fundamentalmente a partir del año 2021. La elevación de la edad de jubilación supone un alivio importante de la dependencia: en el año 2051, un retraso de dos años la reduce en 6 puntos porcentuales, y un retraso de cinco años la reduce en 14 puntos. Ahora bien, ni siquiera una reducción tan importante de la edad de retiro permite compensar el incremento de la dependencia que, a pesar del mismo se multiplicaría por 1,7.

A través del indicador inverso, recogido en el cuadro 4.25, se observa cómo un aumento de la edad de jubilación tiene efectos decrecientes en el tiempo. Si bien al comienzo de la proyección un incremento hasta 70 años supondría la disponibilidad de 2,8 nuevos trabajadores por pensionista, el efecto se reduce a 0,8 en el año 2051, como consecuencia de la mayor situación de dependencia.

Cuadro 4.24
TASAS DE DEPENDENCIA
DEMOGRAFICA (%)

| Año | 65 años | 67 años | 70 años |
|------|---------|---------|---------|
| 1994 | 21,66 | 18,12 | 13,50 |
| 2001 | 24,80 | 21,16 | 16,05 |
| 2011 | 26,99 | 23,49 | 18,38 |
| 2021 | 30,39 | 26,21 | 20,18 |
| 2031 | 37,59 | 31,83 | 23,72 |
| 2041 | 47,97 | 42,76 | 35,31 |
| 2051 | 50,49 | 44,50 | 36,04 |

Fuente: Elaboración, en base a la hipótesis demográfica media, como cociente entre las personas en edad laboral y las personas que superan la edad de jubilación.

Cuadro 4.25
TRABAJADORES POR PENSIONISTA

| Año | 65 años(a) | 67 años | 70 años(b) | (b)-(a) |
|------|------------|---------|------------|---------|
| 1994 | 4,62 | 5,52 | 7,41 | 2,79 |
| 2001 | 4,03 | 4,73 | 6,23 | 2,20 |
| 2011 | 3,70 | 4,26 | 5,44 | 1,74 |
| 2021 | 3,29 | 3,82 | 4,96 | 1,66 |
| 2031 | 2,66 | 3,14 | 4,22 | 1,56 |
| 2041 | 2,08 | 2,34 | 2,83 | 0,75 |
| 2051 | 1,98 | 2,25 | 2,77 | 0,79 |

Nota: Se supone que todas las personas entre 16 y 64 años son trabajadores y todas las personas con 65 o más años son pensionistas.

Fuente: Elaboración a partir del cuadro 4.24.

La sensibilidad de las tasas de cotización ante diferentes edades de jubilación se constata claramente en el cuadro 4.26. La tasa de cotización que equilibra el reparto puro deberá crecer necesariamente a lo largo de todo el período de proyección, si se asume una tasa de sustitución constante. Por otra parte, se observa que incluso un retraso hasta los 70 años en la edad de retiro supondría un crecimiento del 66% en la tasa de cotización requerida en el año 2051; el efecto de esta medida dejaría de compensar la evolución demográfica a partir del momento en que comienzan a jubilarse masivamente las generaciones de la explosión demográfica. Parece pues claro que incluso un retraso importante en la edad de acceso a la pensión seguiría sin resolver completamente los problemas financieros del sistema de pensiones.

El cuadro 4.26 se basa en relaciones exclusivamente demográficas, y por tanto debería indicar el sentido de la evolución que imprimen las tendencias de los fenómenos demográficos. No obstante, la evolución favorable del mercado de trabajo debería modificar positivamente la tendencia de la tasa de cotización. En el cuadro 4.27 se realiza un intento de evaluar su posible incidencia. Se puede comprobar que, si bien un aumento de las tasas de ocupación puede realizar una importante compensación de las limitaciones

Cuadro 4.26
TASA DE COTIZACION
PURAMENTE DEMOGRAFICA CON
TASA DE SUSTITUCION
CONSTANTE

| Año | 65 años | 67 años | 70 años |
|------|---------|---------|---------|
| 1994 | t | | |
| 2001 | 1,15t | 0,98t | 0,74t |
| 2011 | 1,25t | 1,08t | 0,85t |
| 2021 | 1,40t | 1,21t | 0,93t |
| 2031 | 1,74t | 1,47t | 1,10t |
| 2041 | 2,21t | 1,97t | 1,63t |
| 2051 | 2,33t | 2,05t | 1,66t |

Nota: Las tasas de cotización han sido generadas a través de la ecuación de equilibrio del modelo de reparto: $t=(B/Y)(R/L)$ donde L está compuesta por la población en edad laboral y R denota el número de individuos de edad igual o superior a la de jubilación. (B/Y) es la tasa de sustitución que se asume constante a lo largo de todo el período. Se trata pues de una cotización puramente demográfica.

Fuente: Elaboración en base a la hipótesis demográfica media.

demográficas, tampoco las eliminará completamente y seguirán teniendo un peso importante. En todo caso, los resultados obtenidos son muy sensibles a las hipótesis de partida y por tanto de una validez muy limitada.

Cuadro 4.27
TASA DE COTIZACION CON TASA
DE SUSTITUCION CONSTANTE Y
RECUPERACION DEL EMPLEO

| Año | Media europea 1993 | | Media europea 1965 | |
|------|--------------------|---------|--------------------|---------|
| | 65 años | 70 años | 65 años | 70 años |
| 1994 | t | | t | |
| 2001 | 0,98t | 0,98t | 0,98t | 0,98t |
| 2011 | 0,98t | 0,98t | 0,92t | 0,92t |
| 2021 | 1,11t | 0,79t | 0,99t | 0,68t |
| 2031 | 1,37t | 0,93t | 1,22t | 0,83t |
| 2041 | 1,75t | 1,21t | 1,55t | 1,08t |
| 2051 | 1,83t | 1,30t | 1,63t | 1,16t |

Nota: En relación con el cuadro 4.26, se considera que L está compuesta por la población ocupada resultante de las dos hipótesis consideradas de evolución del empleo. Respecto a R, es el número de pensionistas: en el caso de jubilación a los 65 años, se consideran estacionarias las tasas de cobertura; en el caso de jubilación a los 70 años, se han considerado estacionarias a partir de los 70 años, se ha reducido a la mitad la cobertura entre 65 y 69 años, y se anuló la anterior a los 65 años. Los resultados obtenidos deben ser evaluados críticamente dado que son muy sensibles a posibles cambios en las hipótesis sobre L y R.

Fuente: Elaboración en base a la hipótesis demográfica media.

Cuadro 4.28
REDUCCION EN EL COSTE DE LAS
PRESTACIONES POR JUBILACION
COMO CONSECUENCIA DE UNA
MODIFICACION DE LA EDAD DE
JUBILACION (%)

| | Interés real = 1% | | Interés real = 3% | |
|-------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|
| | $\Delta = 1\%$ | $\Delta = 3,7\%$ | $\Delta = 1\%$ | $\Delta = 3,7\%$ |
| 65-67 | 11,90 | 14,89 | 6,14 | 8,99 |
| 65-70 | 35,50 | 44,80 | 18,76 | 26,91 |

Fuente: Elaborado comparando el valor actuarial de las pensiones vitalicias en base a la población total española y la tabla de mortalidad 1990/91 del INE, suponiendo un crecimiento medio de las pensiones medias de altas del 1 por ciento —en torno a la media 1981-94— y del 3,7 por ciento —en torno a la media 1990-94—.

La modificación de la edad de jubilación, por tanto, si bien tiene efectos potenciales importantes sobre la financiación del sistema, no permitiría absorber toda la carga financiera adicional provocada por la evolución demográfica. Por otra parte, lo incierto de la evolución de las tasas de actividad y desempleo no permiten confiar en las mismas como una alternativa para resolver la financiación del sistema de pensiones.

Por último, en el cuadro 4.28 se evalúa la reducción en el valor actuarial de las prestaciones de jubilación que tiene derecho a percibir una persona al cumplir los 65 años de edad, ante retrasos en el momento de comenzar a percibir dicha prestación. Para ello se considera que la nueva prestación diferida crecerá hasta el momento de comenzar a percibirle de forma similar a las pensiones medias de altas. Los resultados permiten constatar el importante ahorro que dicho retraso permitiría generar: entre un 8,6 y un 11,5% ante un retraso de 2 años, y entre un 25,8 y un 34,5% para un retraso de 5 años.

4.2.2.5. Modalidades de actuación

Las decisiones relativas a la modificación del momento y la modalidad de acceso a la jubilación se pueden agrupar en tres grandes tipos:

1. Medidas cuyo objetivo es prolongar el período de actividad incrementando la edad media de jubilación.
2. Actuaciones que tratan de combinar trabajo a tiempo parcial y jubilación progresiva.
3. Decisiones que persiguen la flexibilización del tránsito entre la vida activa y la jubilación.

4.2.2.5.1. Retraso en la edad media de jubilación

En relación con las medidas que tratan de elevar la edad media de retiro, tres grandes bloques aglutinan las opciones disponibles OC-DE (1988b):

a) En primer lugar, se puede optar por mantener constante la edad mínima de acceso a la jubilación elevando la edad estándar que permite obtener la pensión plena. Con ello se logra una reducción de las prestaciones proporcionadas a ciertas edades y, en principio, esto debería provocar un aplazamiento de la decisión de jubilarse para no sufrir pérdidas significativas en la cuantía de las pensiones.

b) En segundo lugar, se podría fijar un incremento de la edad mínima de acceso con la finalidad de forzar al sujeto a permanecer como activo un mayor período o al menos reducir la fase de percepción de las pensiones.

c) Por último, se puede optar por mantener fijas las edades mínima y estándar de retiro, favoreciendo a los individuos que alargan su vida laboral más allá de la edad estándar y

penalizando a aquellos que deseen anticipar el cese en la actividad. Ahora bien, los incentivos positivos al mantenimiento en el mercado de trabajo no deberían anular el efecto reductor del gasto en pensiones. Estas modificaciones pueden materializarse a través del coeficiente de proporcionalidad aplicado a las bases reguladores en el cálculo de la pensión inicial. Dentro de este mismo capítulo, la eliminación de edades obligatorias de jubilación, como en el caso de los funcionarios, también podría contribuir a incrementar la edad media.

La elección de una u otra modalidad no resulta neutral desde el punto de vista de la equidad. Fijar una edad para el acceso a los derechos plenos supone necesariamente crear dificultades para las personas que antes de dicha edad ya tenían un peor estado de salud o dificultades para continuar trabajando. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que las diferentes categorías laborales comienzan a trabajar a edades muy dispares, con lo cual una edad única de jubilación supone la exigencia de un esfuerzo contributivo superior a los trabajadores menos cualificados, cuya carrera laboral se inicia antes, a menos que se utilizase la amplitud de su período laboral para conceder una pensión completa. Por contra, elevar la edad de jubilación mediante un aumento del número de años que permiten obtener la pensión completa —a través de los coeficientes de proporcionalidad aplicados a la base reguladora— ofrece una mayor equidad: todos tendrían que cotizar el mismo número de años para obtener el derecho a la misma tasa de sustitución del salario, y por tanto se permite modular el derecho al descanso en función de la duración efectiva de la vida laboral. En un sistema que pretende ser contributivo, otorga mayor claridad al vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones derivadas de las mismas.

Varios países han emprendido reformas escalonadas en el tiempo con la finalidad de retrasar la edad de jubilación que permite obte-

Cuadro 4.29
EDAD DE JUBILACION EN PAISES
SELECCIONADOS

| País | Anterior | | Nueva | | Fecha final |
|----------------|----------|---------|---------|---------|-------------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | |
| Estonia | 60 | 55 | 65 | 60 | 2003 |
| Alemania | 63 | 60 | 65 | 65 | 2012 |
| Italia | | | | | *2003 |
| | 60 | 55 | 65 | 65 | **2012 |
| Lituania | 60 | 55 | 60 | 60 | 2008 |
| Nueva Zelanda | 60 | 60 | 65 | 65 | 2001 |
| Eslovenia | 60 | 55 | 63 | 58 | 1992 |
| Gran Bretaña | 65 | 60 | 65 | 65 | 2020 |
| Estados Unidos | 65 | 65 | 67 | 67 | 2027 |
| Ghana | 55 | 50 | 60 | 60 | 1991 |

* Hombres; ** Mujeres.

Fecha final = Fecha en la que se alcanza la edad fijada de jubilación.

Fuente: Simanis, J. G. (1994)

ner los derechos plenos. En el cuadro 4.29 se recogen las reformas recientes en algunos países seleccionados. En 1983, los Estados Unidos han aprobado un incremento en la edad estándar de retiro desde los 65 a los 67 años en el período 2003-27, acompañado de un incremento en las reducciones de las prestaciones concedidas anticipadamente. Este retraso supone un incremento de 2 meses en la edad de retiro por cada generación, a partir de los nacidos en 1938. Este aplazamiento progresivo podrá no obstante ser atenuado según los resultados de los estudios llevados a cabo por los especialistas —médicos, ergónomos— sobre la aptitud para el trabajo. Es importante señalar que el impacto esperado de estas medidas sobre la edad media de jubilación se reconoce escaso. El incremento estimado se cifra en torno a dos meses o menos²⁴. Es decir, los trabajadores no renunciarán al ocio si se eleva la edad estándar, sino que soportarán la disminución del nivel de las prestaciones que implica retirarse a la misma edad, y por tanto el efecto real de la medida es un recorte en la estructura de las prestaciones existente.

²⁴ Cf. OCDE (1988b) y Ross (1987).

En 1989, Alemania ha aprobado también una nueva legislación, cuya entrada en vigor se ha realizado en 1992, que intenta retrasar la edad media de jubilación, que en dicho momento estaba en torno a los 60 años. Partiendo de la necesidad de atrasar la misma para mantener la viabilidad del sistema a largo plazo, se mantiene en 65 años la edad estándar, pero la edad de acceso a la jubilación plena, si se han cotizado 35 años, pasará de 63 a 65 años para los hombres en el 2006, y de 60 a 65 para las mujeres y desempleados en el 2012.

En Turquía, la edad de jubilación se ha retrasado para los nuevos asegurados a partir del 1 de enero de 1990, de 55 a 60 años para los hombres y de 50 a 55 años para las mujeres.

En 1990, Nueva Zelanda ha procedido a una importante reforma de su sistema de pensiones:

— La edad de jubilación (60 años) se elevará progresivamente a 65 años entre los años 2006 y 2026, a una tasa de 6 meses cada dos años.

— La cuantía de las pensiones se reducirá paulatinamente en 15 años por medio de un índice anual: el índice de precios o el de salarios semanales medios, el menor. Para una pareja casada, cuya pensión es igual al 76% del salario semanal medio neto, pasará progresivamente al 65%.

En Japón, en el caso de los asalariados, la edad legal de jubilación de las mujeres se retrasará de los 56 a los 60 —la de los hombres— en un proceso sucesivo hasta el año 2000. En el régimen nacional de base para todos los japoneses, con una edad de jubilación de 65 años, si el perceptor que acepte retrasar su pensión de los 65 a los 70 años verá incrementada su pensión en un 88% cuando la reciba. Además, en caso de fallecimiento antes de los 70 años, su familia tendrá derecho a la

pensión propia de los 65 años con carácter retroactivo ²⁵.

En Francia, el incremento del número de años de cotización exigidos para obtener la pensión plena pasando de 37,5 años a 40, tiene el mismo objetivo de elevar la edad efectiva de jubilación. En esta reforma, que ha entrado en vigor en 1994, se ha incrementado asimismo el número de años considerado en la base reguladora, pasando de los 10 a los 25 mejores de la carrera cotizante.

Aunque una de las finalidades básicas del retraso en la edad de retiro ha sido la reducción del gasto en pensiones, varios miembros de la Unión Europea han llevado a cabo la reforma también con el objeto de equiparar la situación de ambos sexos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995). Ese ha sido el caso de Gran Bretaña que recientemente ha elevado la edad de jubilación de las mujeres de 60 a 65 años.

Portugal también ha equilibrado las edades de jubilación de ambos sexos elevando gradualmente la edad de jubilación de las mujeres de 62 a 65 años, exigiendo un mínimo de 40 años para obtener la pensión plena y pasando a calcular la pensión sobre los 10 mejores salarios de los últimos 15 años.

Bélgica, que ya tiene una misma edad de retiro, mantiene sin embargo una fórmula de cálculo favorable para las mujeres, existiendo ya proposiciones legislativas para eliminar dicha diferencia en el año 2006.

Italia también ha actuado en este sentido de igualdad entre sexos estableciendo una progresiva igualación de la edad de retiro en 65 años para el año 2012 combinado con un aumento

²⁵ Véase Dumont (1992) para un análisis más detallado de las reformas.

²⁶ Cf. Simanis, J. G. (1994).

del número mínimo de años cotizados hasta 20. En todo caso, todo este bloque de reformas con fines igualitarios han aprovechando la reforma para posponer la fecha de retiro tanto en hombres como mujeres.

Gran parte de los países del Este de Europa están asimismo en vías de realizar modificaciones en este mismo sentido. De momento, sólo Estonia, Letonia y Eslovenia han aprobado legislaciones con tal finalidad. La República Checa y Bulgaria han expresado la misma intención, si bien su materialización se enfrenta a los graves problemas del mercado de trabajo.

Con medidas diferentes, también Grecia ha aumentado la edad efectiva de jubilación. Para ello se ha incrementado el período mínimo de cotización para acceder a la pensión de 4.050 días a 4.500 en 1994.

Otros países han expresado asimismo su intención de realizar medidas similares. Cabe destacar el caso de Suecia, cuyo objetivo es retrasar la edad de jubilación de 65 a 66 años como parte de su política de reducción del gasto público ²⁶, y el caso de Suiza, cuya intención es elevar la edad de jubilación de las mujeres de 62 a 65 años.

4.2.2.5.2. Jubilación progresiva

Gran número de analistas sociales han abogado por una aproximación alternativa en el proceso de reforma y flexibilización de la edad de jubilación: la introducción de la posibilidad de realizar una jubilación gradual que permita un abandono parcial de la actividad laboral, a semejanza de lo que sucede con la entrada en el mercado laboral, que se escalona en función del período formativo y otras circunstancias de cada individuo. Dado que la jubilación supone un salto repentino del trabajo a tiempo completo al ocio total que puede generar importantes problemas para el bienestar físico y

psicológico de las personas en edad avanzada, han sido crecientes las demandas de modalidades más progresivas de cese en el trabajo que no supongan esa ruptura brusca y permitan una jubilación parcial compatible con un trabajo durante un número más reducido de horas y con escasos efectos adversos sobre los derechos de jubilación. Las formas de estructurar el período de jubilación son variadas: previa a la edad de referencia, posterior, previa y asimismo posterior, en uno o múltiples períodos, etc.

El sistema más desarrollado y mejor conocido de jubilación parcial es el sueco. Desde su introducción en 1976 y hasta comienzos de los años ochenta, el número de trabajadores que han optado por esta vía de retiro fue creciente y el programa puede calificarse de muy satisfactorio. Sin embargo, a partir de 1980 el número de nuevas entradas cayó en un 70%. Este descenso no se debe atribuir exclusivamente a la reducción en la tasa de sustitución ²⁷ llevada a cabo en 1981, ya que la progresiva estructura impositiva de Suecia supone que los ingresos netos de impuestos obtenidos por un trabajador parcial hayan caído sólo del 85 al 80% de los ingresos netos de impuestos de un trabajador a tiempo completo (Casey, 1989). Este mismo autor ha sugerido que la explicación última de este cambio de tendencia se ha debido a que la presión sobre la industria sueca para reestructurarse se ha hecho más intensa a partir de los ochenta y la jubilación parcial ha dejado de ser una opción viable para abordarla. Las consideraciones de política social que animaban a los empleadores a utilizar el sistema de jubilación gradual fueron crecientemente desplazados por consideraciones de política económica que motivaron a los em-

presarios a cesar a sus trabajadores de forma completa.

El éxito de la jubilación parcial en Suecia se ha debido básicamente a dos factores según Guillemard(1991): en primer lugar, el hecho de haber llevado a cabo una introducción activa de la jubilación progresiva en una política de empleo para los trabajadores próximos a la jubilación y, en segundo lugar, por la reducida competencia de otras vías de cesación anticipada en la actividad. Estas pueden ser a su vez las mismas razones que pueden explicar el fracaso del modelo sueco en otros países. Según la misma autora, el análisis del caso sueco pone de manifiesto la vulnerabilidad del retiro gradual. A partir de 1980, la jubilación progresiva empezó a perder relevancia como instrumento de cese en la actividad debido a la competencia surgida por la aparición de una nueva normativa que flexibilizó las prestaciones de invalidez. Las mayores posibilidades de aplicación de este mecanismo y su extensión a los desempleados de edad avanzada permitió a las empresas acceder a un mecanismo económicamente más favorable que otorgaba la posibilidad de apartar totalmente de la producción a los trabajadores con edad próxima a la de jubilación, evitando así las políticas suecas de integración y protección del empleo de las personas de edad avanzada.

Otros países como Francia y Gran Bretaña ²⁸ también disponen de programas de jubilación parcial que han fracasado debido en buena parte a sus condiciones restrictivas y a la falta de trabajos a tiempo parcial adecuados en el mercado laboral y a la existencia de políticas de compensación por la pérdida del empleo, ligadas a las prestaciones por invalidez y desempleo, que han permitido a las empresas

²⁷ Para conocer los aspectos concretos de esta reforma puede consultarse Kruse y Söderström (1989).

²⁸ Un análisis de las principales experiencias internacionales en jubilación gradual puede consultarse en

Schmähl (ed.) (1989), y en concreto Casey (1989) para una presentación de las principales modalidades de retiro global.

apartar totalmente a los trabajadores en edad avanzada. En Alemania, la nueva legislación aprobada en 1989 también contempla la posibilidad de una pensión parcial con reducciones e incrementos actuariales de la parte correspondiente de la pensión según se anticipe o retrase. Algunos países como Dinamarca y Finlandia han introducido asimismo modalidades de jubilación progresiva recientemente, de ahí que sea necesario esperar para poder evaluar adecuadamente sus resultados, si bien parecen haber despertado escaso interés como alternativa de abandono de la actividad (Petersen, 1989) y (Sundberg, 1989).

En España, existe una modalidad de jubilación parcial desarrollada por el Real Decreto 1991/84, de 31 de octubre, cuyo objetivo básico no es la flexibilización de la jubilación, dado que ha nacido primordialmente como mecanismo de actuación en el mercado de trabajo. Pueden acogerse a esta opción los trabajadores que, habiendo cumplido los 62 años, pasen a ser contratados a tiempo parcial —se reduce su tiempo de trabajo por período de tiempo— y, simultáneamente, se produce la contratación de un nuevo trabajador hasta que aquél alcance los 65 años. El contrato con este nuevo empleado se denomina de relevo.

La importancia cuantitativa de este tipo de jubilaciones en nuestro país es escasa debido en gran medida tanto a los problemas de desempleo como a la rigidez que supone la contratación de un nuevo trabajador sustitutorio.

A pesar de las dificultades que los modelos de jubilación progresiva han experimentado, no dejan de representar una alternativa prometedora que puede aún ser desarrollada con las modificaciones precisas para que resulte atractiva. En todo caso, será preciso tener en cuenta varias cuestiones:

1. No debe olvidarse que un programa de jubilación parcial puede incrementar los pro-

blemas financieros del sistema de pensiones si logra atraer a aquellos individuos que permanecerían en un empleo a tiempo completo en caso de no existir dicho programa. Esto sucederá especialmente si no existen deducciones o complementos adecuados en las pensiones para los casos de anticipo y retraso, respectivamente, del abandono de la actividad.

En este sentido, será preciso determinar a qué edad puede comenzar la posibilidad de retiro gradual sin provocar una mayor reducción del período global de actividad de la economía. Para reducir la posibilidad de un gasto adicional en pensiones será preciso que no comience el período de jubilación progresiva antes de la edad mínima de jubilación completa. A su vez se deberán crear incentivos que vayan dirigidos a prolongar la fase de percepción parcial de la pensión y por tanto la de empleo.

2. El éxito del retraso en la jubilación combinado con un modelo de retiro parcial dependen esencialmente de las condiciones del mercado de trabajo y de las decisiones de los empleadores. En este sentido, será fundamental la creación de puestos de trabajo a tiempo parcial que se adapten a los trabajadores en edad avanzada. En el futuro, la demanda de trabajadores altamente cualificados supondrá una revalorización de aquellos empleados en edad avanzada debidamente formados que las empresas tratarán de mantener contratados para aprovechar la inversión realizada en los mismos, y que bien podrían alargar su período de actividad mediante contratos a tiempo parcial combinados con una jubilación progresiva. También podría suponer una alternativa adecuada para aquellos trabajadores cuyas capacidades les permitiesen trabajar más allá de la edad de jubilación y así los deseasen. Mercados de trabajo dinámicos podrán ofrecer sin duda trabajos de este tipo, cuyo desarrollo facilitará un incremento en la edad media de jubilación y por tanto una importante contribución de

cara a resolver los futuros problemas financieros del sistema de pensiones.

3. La introducción de un sistema de retiro gradual es una tarea no solamente legislativa y gubernamental, ya que requiere la participación activa de los sindicatos y las organizaciones empresariales. Debe tenerse en cuenta que la creación de dichos puestos de trabajo a tiempo parcial puede suponer una precarización de las condiciones laborales que tanto sindicatos como empresarios deben aceptar y regular.

4. La jubilación progresiva es deseable en sí misma como instrumento de flexibilización del proceso de abandono de la actividad. El retiro gradual permite mantener el contacto con el entorno habitual de trabajo evitando consecuentemente los sentimientos de soledad y desarraigo tan comunes entre las personas que acceden a la jubilación. Las propias consideraciones sociológicas que deben inspirar todo sistema de pensiones justifican pues la existencia de modalidades de retiro parcial.

5. Será preciso tener en cuenta las interacciones que pueden surgir entre la jubilación parcial y otras opciones de retiro (jubilación completa, pensiones complementarias, programas de desempleo o invalidez) para prevenir intercambios no deseados entre programas (OCDE, 1988b).

4.2.2.5.3. Flexibilidad

Dado que la edad que da derecho a la pensión de jubilación no siempre coincide con la edad en que el trabajador decide cesar en su actividad, cuando se fija de un modo inflexible la edad que da derecho a la pensión pueden plantearse problemas para los trabajadores de edad avanzada que, por motivos de salud se ven obligados a cesar en su actividad profesional antes de tiempo, así como para los trabajadores que al haber perdido su empleo, han

permanecido largos períodos de tiempo en desempleo al reducirse sus posibilidades de encontrar un nuevo trabajo por razones de edad. Por otra parte, es preciso considerar las aspiraciones de los trabajadores que por motivos personales prefieren adelantar o aplazar su jubilación. Por tanto, es deseable que cada individuo tenga la posibilidad, en función de sus estado de salud y de sus preferencias personales, de elegir respecto a la edad que considere adecuada para acogerse a las prestaciones de vejez (derecho reconocido en la Recomendación de la OIT número 162 sobre trabajadores de edad, parte IV).

La flexibilidad en la edad de jubilación consiste pues en que dentro del marco de un sistema de pensiones con una edad legal de retiro, exista la posibilidad individual de elegir una jubilación anticipada, y consecuentemente unas prestaciones menores, o un diferimiento en la jubilación y así obtener unas mayores prestaciones. En el primer caso, se perciben menores cuantías durante un período más largo de tiempo, y en el segundo caso, al contrario, se perciben mayores cuantías durante un número de períodos menor. Es importante tener en cuenta que si la pensión no se reduce en el caso del retiro anticipado, realmente supone una reducción general en la edad de jubilación, y que si la pensión no se incrementa en el caso del retraso en el abandono de la actividad, nadie elegirá dicha opción.

Dentro de las políticas propuestas para alcanzar una mayor flexibilidad destaca la discutida por el gobierno británico en su «Green Paper» (Le Grand, 1988): la creación de una «década de jubilación». Esta opción permitiría a los individuos acceder a la jubilación total o parcial en el año elegido entre las edades de 60 y 70 años. Con ello se evitaría la inflexibilidad y arbitrariedad de una edad fija de retiro. Esta opción lograría además un mejor ajuste a las preferencias individuales dando mayor libertad de elección, y permitiría una mejor adap-

tación a los cambios en las condiciones del mercado de trabajo y en las posibilidades de empleo de las personas en edad avanzada. La cuantía de la pensión inicial podría fijarse²⁹ en función de las cotizaciones previas, de la banda de límites de edad (que serían los diez años citados en este caso pero que podrían ajustarse en períodos dilatados de tiempo en función de la evolución de la esperanza de vida) y del número de años cotizados (lo cual mejoraría el grado de equidad horizontal al acercar el tipo de rendimiento obtenido a las cotizaciones realizadas).

Asimismo, se ha planteado cierta flexibilidad respecto a la cuantía de las prestaciones. Existen buenas razones, por ejemplo, para pensar que sería interesante que la pensión fuese más elevada cuando los retirados quedan imposibilitados y necesitan ayuda de un tercero. Una posibilidad para abordar esta cuestión sería prever el pago de una asignación complementaria cuando se demuestre que el pensionista está impedido o bien aumentar directamente el montante de la prestación a partir de cierta edad de referencia. La cuantía de este suplemento especial dependería de la mayor o menor disponibilidad de servicios sociales gratuitos o subvencionados que se ofertasen. En todo caso, parecería más adecuado que los mayores pudiesen pagar en parte por los servicios recibidos ya que así tendrían más posibilidades de elección (OIT, 1984). Ahora bien, este tipo de medidas romperían el carácter contributivo del sistema, y por tanto sería más adecuado que fuesen asumidas por otro programa de protección social.

Las propuestas de jubilación progresiva que hemos comentado en el apartado anterior forman parte también del bloque de sugerencias para facilitar la transición paulatina hacia la inactividad.

²⁹ Línea de reforma propuesta en Monasterio (1989).

En estrecha relación con las decisiones relativas al momento y tipos de abandono de la vida activa y a la flexibilidad en la transición que supone, se plantean las estrategias de distribución del volumen de tiempo de trabajo de cada individuo a lo largo de su vida y sus consecuencias sobre el volumen global de trabajo en la economía de un año concreto del calendario. Una reducción en la jornada de trabajo semanal o anual bien podría conectarse con una prolongación del período de vida activa individual y de esta forma contribuir a una redistribución del tiempo de trabajo individual a lo largo de la vida. Este planteamiento redundaría además en importantes efectos sobre la satisfacción y la salud de los trabajadores en cuanto que los problemas relacionados con estos aspectos suelen estar muy relacionados con el «estrés» laboral (Jacobs y Scmähl, 1989).

Si bien deseable en sí misma, la flexibilidad plantea importantes problemas técnicos y conceptuales (OCDE, 1988b):

1. Pueden surgir conflictos entre la suficiencia de la cuantía de las prestaciones y la estructura de incentivos creada. Una estructura de prestaciones orientada a retrasar la edad de jubilación a lo largo de una década puede dar lugar a niveles inadecuados de prestaciones para aquellos que abandonen pronto el mercado de trabajo.

2. Incluso si la estructura de cotizaciones-prestaciones es razonable desde el punto de vista actuarial en términos individuales, los cambios en la edad media de jubilación generados como respuesta a las modificaciones en el mercado de trabajo podrían crear desequilibrios financieros importantes en el sistema.

3. No debe olvidarse que las pensiones privadas incentivan el abandono anticipado de la actividad y consecuentemente tienen una fuerte influencia sobre la decisión de acceder a las pensiones públicas.

CAPITULO 5. CONCLUSIONES

5.1. Planteamiento general

Los sistemas públicos de pensiones basados en el régimen de reparto, como es el caso de la Seguridad Social española, descansan sobre un contrato intergeneracional implícito, que liga a las diversas generaciones de cotizantes y pensionistas. Tal como ha señalado Musgrave (1981), las características del contrato intergeneracional subyacente implican un determinado reparto de riesgos entre las diversas generaciones. Más en concreto, un contrato tipo tasa fija de sustitución, en el que se promete a quienes llegan a la situación de retiro una pensión equivalente a un determinado porcentaje de su salario, supone una distribución de riesgos asimétrica, en la que las futuras generaciones de cotizantes tendrán que hacer frente a mayores tipos de gravamen, en el caso de cambios demográficos que lleven a un aumento de la tasa de dependencia, o de problemas económicos que supongan un estancamiento del empleo o los salarios reales. Ante un futuro en el que se avecinan importantes cambios demográficos, parece necesario proceder a un ajuste del sistema de pensiones que garantice su estabilidad financiera futura y restablezca el equilibrio intergeneracional.

Desde una perspectiva diferente, e independientemente de cuál sea la magnitud de las transferencias intergeneracionales recibidas (pagadas) por una generación, el sistema de pensiones debe atender también la equidad intrageneracional, entendida ésta en el sentido de que todos los miembros de una misma generación obtengan un tipo de rendimiento similar sobre las cotizaciones pagadas, con independencia del sector de actividad donde hayan estado empleados. Así como en el caso anterior de la equidad intergeneracional era el contrato tipo tasa fija de sustitución el que originaba una carga no equitativa bajo ciertos supuestos, en la vertiente de la equidad

intrageneracional es la fragmentación del sistema de Seguridad Social en una serie de Regímenes Especiales, cada uno de ellos con sus propias reglas de funcionamiento, el que puede conducir a diferencias de trato entre individuos de la misma generación.

De los dos aspectos citados, la mayor exigencia cabe plantearla respecto de las cuestiones de equidad intrageneracional, puesto que a diferencia de los futuros cambios demográficos y económicos, que son difíciles de precisar con exactitud, resulta factible diseñar las normas del sistema de pensiones de forma que no se produzcan diferencias de trato.

El núcleo del trabajo realizado se dirige a analizar los aspectos de equidad intrageneracional y estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones español. Además, se proponen una serie de reformas que van en la línea de eliminar las diferencias de trato existentes entre los diversos regímenes y mejorar la situación financiera futura de nuestro sistema de pensiones, diseñadas de modo que se respeten sus rasgos actuales de proporcionalidad y carácter contributivo.

5.2. Aspectos de equidad intrageneracional

Partiendo de los principios de proporcionalidad y carácter contributivo, que son los que rigen el sistema de pensiones español, en el trabajo se toma como criterio de igualdad de trato a los individuos de una misma generación (equidad intrageneracional) el que exista una misma relación de proporcionalidad entre las cotizaciones pagadas a lo largo del período activo (que son la medida del esfuerzo contributivo realizado) y la corriente de pensiones recibida durante el período de retiro. El tipo interno de rendimiento (TIR) será, por tanto, el índice de comparación utilizado.

La comparación efectuada abarca al Régimen General de la Seguridad Social (que será la referencia para los demás Regímenes) y a los Regímenes Especiales de Trabajadores Autónomos, Hogar, Agrario y al Régimen de Clases Pasivas de los funcionarios. Precisamente una de las particularidades del trabajo es la de incorporar al Régimen de Clases Pasivas como un Régimen Especial más, a diferencia de la mayoría de los trabajos realizados anteriormente, que lo excluyen del ámbito de comparación.

Como es sabido, las razones tradicionalmente esgrimidas para fraccionar la organización de la Seguridad Social en diversos Regímenes se basan en las especiales características del sector productivo o en la distinta naturaleza del trabajo desarrollado (por cuenta propia o ajena).

De los dos tipos de razones mencionadas, la más plausible es la segunda, por las especiales dificultades de conocer la verdadera trayectoria laboral de los trabajadores por cuenta propia, que gozan de una gran capacidad para graduar, frente a la administración de la Seguridad Social, tanto el período de cotización como las rentas declaradas (bases de cotización). Dicha razón puede utilizarse, en el caso español, para justificar la existencia de los Regímenes Especiales de Autónomos, Hogar (aunque éste, formalmente, sería por cuenta ajena) y Agrario (especialmente, el Agrario por cuenta propia). Por el contrario, el Régimen de Clases Pasivas, bajo el cual se organiza la jubilación de los funcionarios, puede justificarse sólo acudiendo a las ¿especiales? características del empleador. Como se expone en el trabajo, la mayor parte de los problemas de equidad intergeneracional se plantean porque en unos casos se aplican las normas de pensiones de un Régimen de trabajadores por cuenta ajena, como es el Régimen General, a trabajadores por cuenta propia (Autónomos, Agrario y Hogar) mientras que en otros, y de forma paradójica,

a trabajadores por cuenta ajena como son los funcionarios se les aplica un sistema que parece más bien pensado para trabajadores por cuenta propia. El fijar haberes reguladores desconectados del salario real y penalizar con coeficientes bajos de proporcionalidad a las carreras laborales cortas (que es lo que hace el Régimen de Clases Pasivas con los funcionarios) es una cautela frente a los trabajadores por cuenta propia, que pueden ocultar rentas o períodos de actividad, pero este diseño institucional no se aplica a este colectivo, sino a trabajadores por cuenta ajena.

Comparando la situación de la Seguridad Social española con la referencia de proporcionalidad, podemos comprobar que el actual diseño institucional del sistema de pensiones está alejado de la proporcionalidad (aunque éste sea uno de los principios rectores del sistema, al menos en el nivel de declaración de principios, tal como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 26/1985) y permite a los trabajadores por cuenta propia de algunos Regímenes Especiales (Autónomos, Agrario y Hogar) maximizar rentas mediante las siguientes estrategias:

- 1.º El cálculo de la base reguladora de la pensión inicial se hace tomando el promedio de las bases de cotización de los últimos ocho años, por lo cual, respecto al resto de años, desde el noveno hacia atrás, lo que importa es el número de años cotizados y no el importe de las bases de cotización. A igual período de cotización, reducir al máximo el importe de las bases fuera del período de los ocho años permite obtener igual pensión con menor importe de las cotizaciones pagadas. Obviamente, para quienes se comporten estratégicamente frente al sistema ello induce a ocultar rentas.

- 2.º El importe completo de la base reguladora se obtiene cotizando un máximo de 35 años, por lo que cualquier carrera laboral más

prolongada supone una pérdida, en el sentido de que las cotizaciones adicionales no serán tenidas en cuenta en absoluto a la hora de determinar la pensión a recibir. Para quienes actúen como maximizadores, ello induce a ocultar períodos de cotización. En este sentido, han «perdido» cotizaciones, por tener una carrera cotizante superior a los 35 años el 74,5% de los actuales pensionistas del Régimen General, frente a sólo el 3,47% del Régimen de Autónomos o el 0,49% del Régimen Especial de Hogar, por citar el extremo opuesto.

3.º Dentro del período que se tiene en cuenta para calcular la pensión inicial, el período mínimo fijado para acceder a la pensión, que es de quince años, da derecho al 60% de la base reguladora. Por ello, cada uno de esos años permite obtener el 4% de dicha base. Cada uno de los años siguientes, del decimosexto al trigésimo quinto, añade un 2% más a la base reguladora. Por lo tanto, ajustarse al período mínimo de cotización permite obtener una mejor relación cotizaciones/pensiones, para todo el ciclo vital. De nuevo nos encontramos aquí con un incentivo para ocultar períodos laborales.

4.º Una disfunción adicional se origina en el hecho de que el sistema de Seguridad Social toma como referencia al salario mínimo en un doble sentido. Por un lado, su importe sirve para fijar las bases mínimas de cotización. Por otro, se utiliza como referencia para garantizar pensiones mínimas de jubilación para mayores de 65 años. De este modo, quienes hayan cotizado durante el período mínimo de 15 años por la base mínima de cotización (salario mínimo) obtienen una tasa de sustitución que no es del 60%, sino del cien por cien, lo que los coloca en igual situación que quienes, con el mismo nivel de renta, han cotizado el período máximo de 35 años. Por supuesto que tal proceder puede resultar enteramente justificado, por motivos redistributivos, para favorecer a aquellos trabajadores de escasa cualificación

que han obtenido rentas bajas a lo largo de todo su ciclo laboral. El problema es que, al extenderse el tratamiento a una serie de Regímenes Especiales por cuenta propia, abre una puerta al fraude y a la obtención de rentas a través del sistema de pensiones.

5.º Por último, hay que mencionar también la menor presión contributiva de la que se benefician los Regímenes Especiales, que sesga en su favor la proporcionalidad. En efecto, tal como funciona el sistema de pensiones, la relación de proporcionalidad está establecida entre pensiones y bases de cotización. Existiría una relación equivalente entre pensiones y cuotas pagadas si la presión contributiva fuese idéntica en todos los Regímenes, pero al no suceder así, la relación entre la carga que el sistema impone a cada partícipe (flujo total de cotizaciones pagadas) y los beneficios que recibe posteriormente (flujo total de pensiones recibidas) está sesgada en favor de aquellos Regímenes con una menor presión contributiva. Además, y por lo que respecta a las aportaciones externas, procedentes de impuestos generales, los mismos grupos de trabajadores por cuenta propia que se benefician de menores cotizaciones aparecen también con un grado mayor de ocultación en el IRPF, eludiendo también su aportación por esta vía.

El fenómeno de la menor presión contributiva no es común a todos los Regímenes Especiales, sino que aparece especialmente en el Agrario y el de Hogar.

Comentando brevemente los principales rasgos distintivos del Régimen de Clases Pasivas, habría que destacar:

1.º En cuanto al sistema de cotización, los funcionarios se agrupan en cinco categorías, en función de la titulación exigida para su ingreso en la Administración, cada una de las cuales tiene fijado un haber regulador idéntico, sobre el cual se aplican los tipos de cotización. Por

tanto, los haberes reguladores constituyen realmente bases de cotización tarifadas, generales y no individuales, diferenciadas de las retribuciones realmente percibidas por el trabajador y, como consecuencia, generan tipos de cotización reales distintos para cada Cuerpo de funcionarios.

2.º En la fijación de las pensiones, los haberes reguladores son la magnitud de referencia, pero el porcentaje que se concede, que es función del número de años cotizado, penaliza de forma importante las carreras laborales cortas, si se compara con el Régimen General de la Seguridad Social. A título de ejemplo, con el período mínimo de cotización de 15 años exigido en el Régimen General, se obtiene sólo el 26,92%, en vez del 60%. Expresado de otro modo, un funcionario debe cotizar 24 años para obtener una tasa de sustitución (59,81%) equivalente a la que el Régimen General concede a los 15 años.

Si se analizan comparativamente el Régimen de Clases Pasivas y el Régimen General de la Seguridad Social, se obtiene como resultado que ambos regímenes convergen para un período de cotización de 26 años, resultando más favorable el de Clases Pasivas para períodos de cotización superiores y, al contrario, más favorable el Régimen General para períodos inferiores.

5.3. Estabilidad financiera del sistema y equidad intergeneracional

La complejidad de los pronósticos sobre la situación financiera futura del sistema de pensiones de la Seguridad Social se deriva sobre todo de la dificultad de pronosticar la evolución de una serie de variables económicas que afectan al equilibrio del sistema, como son la tasa de actividad, la de ocupación y la evolución de los salarios reales. Por contra, existe un mayor conocimiento sobre las variables de-

demográficas, al menos en lo que respecta al futuro más inmediato.

En cuanto al horizonte temporal, el análisis del equilibrio financiero del sistema de pensiones de jubilación requiere forzosamente una perspectiva a largo plazo que incluya la primera mitad del próximo siglo, dado que será a partir de la segunda década del mismo cuando se planteen los principales desequilibrios.

Desde un punto de vista estrictamente demográfico, el descenso previsible de la tasa de dependencia de los jóvenes permitirá compensar en gran medida la evolución reciente de la tasa de dependencia de las personas de edad avanzada. No obstante, en el período 2021-2041 dicha compensación no será posible, dado el importante incremento de la carga que supondrá el acentuado envejecimiento de la población.

La tasa de crecimiento medio del PIB necesaria para hacer frente al incremento del gasto en pensiones de jubilación originado exclusivamente por la evolución demográfica debería estar en torno al 1,27% (entre el 1,1 y el 1,4%, si se consideran estimaciones optimistas o pesimistas, respectivamente, de la evolución de la población).

Los incrementos porcentuales de las pensiones reales medias se traducen en variaciones del PIB necesario para su financiación de una intensidad aproximadamente igual. Esto permite deducir que las tasas de crecimiento medio anual del PIB necesarias para hacer frente al gasto se pueden obtener aproximadamente sumando la tasa de variación de la pensión real media al 1,27% que corresponde al incremento necesario en la hipótesis de prestaciones reales constantes.

Si en el futuro se mantuviesen las tasas de crecimiento de la pensión real media y del PIB real experimentados en el período 1981-93,

en el año 2046 el crecimiento acumulado del cociente gasto en pensiones de jubilación/PIB sería del 22% con respecto a 1994.

Dado que el efecto puro de la evolución demográfica lleva aparejado un incremento de las pensiones medias inmediato, como consecuencia de las pensiones más elevadas que obtendrán los nuevos pensionistas del sistema, será preciso tener en cuenta que se deberá sumar al menos este factor de incremento al 1,27% citado anteriormente.

En la hipótesis que consideramos más plausible de acercamiento de las tasas de ocupación españolas a las medias de la Unión Europea actuales, la carga financiera por trabajador inducida por la evolución demográfica se multiplicará por 1,8. Incluso en el caso de recuperación alta del empleo hasta tasas propias de los años sesenta, la carga financiera se multiplicará por 1,6. Luego ni siquiera una evolución favorable del empleo permitiría compensar el efecto de la evolución demográfica sobre el sistema de pensiones de jubilación.

Bajo dicha hipótesis, el diferencial necesario entre las remuneraciones reales y las pensiones reales debería estar en torno al 1,2% anual. Esto supondría crecimientos medios de las remuneraciones reales para el período 1994-2046 alrededor del 3,6%, para crecimientos medios de las pensiones similares a los del período 1981-93.

Si se consideran tasas medias de crecimiento de las pensiones y de las remuneraciones reales similares a los del período 1981-93, se generaría un crecimiento acumulado de la carga financiera para el período 1994-2046, en el caso de convergencia del empleo hacia las tasas medias europeas de 1993, del 310%, es decir, se multiplicaría por cuatro la carga por trabajador.

Las cifras obtenidas suponen crecimientos acumulados de la carga financiera por trabajador que ponen en duda la viabilidad financiera del sistema de pensiones de jubilación español, si éste se mantiene en su forma actual, sin introducir reformas.

5.4. Las alternativas de reforma

Los dos puntos del análisis desarrollado en el trabajo (equidad y estabilidad financiera del sistema de pensiones) apuntan hacia una estrategia reformadora que busque simultáneamente la eliminación de las desigualdades entre Regímenes y la reducción futura del gasto, para no arrojar todo el peso del ajuste sobre la futura generación de cotizantes

En el capítulo cuarto del trabajo se comienza por analizar algunas de las medidas de reforma que han tenido más eco, como son la sustitución de cotizaciones por IVA y el paso gradual de un sistema público de reparto a uno privado de capitalización. Dado que dichas medidas suponen un cambio en la naturaleza pública, contributiva y proporcional del sistema de pensiones, se consideran alternativas de «no reforma» al modelo vigente y por ese motivo no han sido consideradas.

Las medidas concretas de reforma propuestas en el trabajo, así como su justificación, en términos del esquema de análisis desarrollado en los capítulos anteriores serían las siguientes:

1. Equiparación de la presión contributiva de todos los Regímenes respecto al Régimen General. De este modo se mejora tanto el grado de equidad intrageneracional como los ingresos del sistema y su situación financiera.

2. Extensión del período de cotización necesario para acceder a la pensión y reforma de los porcentajes de cálculo de la pensión inicial. Entre varias fórmulas que podrían considerarse,

estaría la extensión hasta un período de 20 años del promedio de bases de cotización empleado para calcular la base reguladora de la pensión inicial. Junto a ello podría considerarse también un cambio en la escala de proporcionalidad que, aplicada sobre la base reguladora, permite obtener la pensión inicial. Aquí podría tomarse un período mínimo de 20 años, que daría derecho al 50% de la base reguladora de la pensión, concediéndose la pensión completa (cien por cien) tras 40 años de cotización, o alternativamente, mantener el mismo porcentaje inicial actual (60%) para los 20 años y un 2% adicional por cada uno de los siguientes, llegando igualmente al cien por cien a los 40 años. Con ello se reduciría la tasa de sustitución futura, aliviando la carga financiera del sistema, además de introducirse una forma de cálculo de la pensión inicial realmente proporcional, con la primera propuesta, en la que todos los años cotizados tendrían un peso igual del 2,5%. La medida afectaría menos a los afiliados del Régimen General, con largas carreras de cotización, que a los de los Regímenes Especiales, aproximando así el TIR obtenido en los distintos Regímenes.

La medida de ampliar el promedio de bases de cotización mejoraría la situación de aquellos trabajadores que al final de su vida laboral sufren problemas de empleo, para los cuales la consideración de un período más amplio diluye el riesgo derivado de la caída de rentas al final del ciclo laboral.

Esta propuesta de reforma supone reformular (bajando la relación de proporcionalidad entre pensiones y cotizaciones) el actual contrato intergeneracional implícito tipo tasa fija de sustitución, aliviando la presión futura sobre el gasto.

3. Retraso de la edad de jubilación hasta los 67 años. Esta medida es congruente con el notable incremento de la esperanza de vida a los 65 años (fecha de jubilación) experimentado desde la década de los sesenta (que fue donde básicamente se diseñaron las normas sobre pensio-

nes actualmente vigentes) hasta el momento actual. La ausencia de retoques institucionales ha hecho que el incremento completo de la esperanza de vida se haya sumado al período de ocio de la jubilación. Un reparto proporcional del incremento en la esperanza de vida entre el período laboralmente activo y el de ocio conduciría a proponer como edad de jubilación los 67-68 años. Esta propuesta de reforma supone definir un nuevo tipo de contrato intergeneracional implícito, más acorde con las actuales circunstancias demográficas y económicas.

Una combinación, con diferente intensidad, del abanico de reformas propuesto, permitiría mantener el equilibrio financiero del sistema de pensiones sin tener que tocar apenas los actuales tipos de cotización hasta el 2021, que es la fecha en la que comenzaría la fase más crítica de los problemas. Como la magnitud de los mismos es difícil de prever anticipadamente y su intensidad depende de los estados económicos futuros, podría acordarse un escalonamiento de las medidas de reforma de modo que, llegado el caso, la aplicación simultánea de todas las medidas permita hacer frente a los escenarios más pesimistas. En ese sentido, una secuencia de aplicación de reformas podría ser la siguiente:

1. Retraso de la edad de jubilación a los 67-68 años.
2. Ampliación del período de cálculo de la base reguladora a veinte años.
3. Cambio en la escala de proporcionalidad al intervalo 20-40 años.

Por otra parte, estaría la equiparación de la presión contributiva, que debería acometerse de inmediato. Lo que parece la estrategia menos adecuada (aunque puede ser la más atractiva debido a su reducido coste político) es la de no introducir reformas explícitas y dejar que la inflación reduzca el valor real de las pensiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AARON, H. (1977): «Demographic Effects on the Equity of Social Security Benefits», en Feldstein, M. y R. Inman (Eds.): *The Economics of Public Services*, Ed. Mc Millan, págs. 151-173.

– (1989): *Can America Afford to Grow Old?*, Brookings Institution.

ALARCON, M.R., y GONZALEZ, S. (1988): *Las pensiones de los funcionarios públicos en España*, Fundación Mapfre, Madrid.

ALBOUY, F.X. (1990): «Un système de retraite européen: une utopie réalisable?», *Problèmes Économiques*, 2164, págs. 15-22.

ARGIMON, I., y GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1987): «Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España, 1980-84», Documento de trabajo 1, Fundación FIES, Madrid.

BANCO MUNDIAL (1994): *Envejecimiento sin crisis*, Washington.

BANDRES, E., y CUENCA, A. (1995): «Aspectos redistributivos del sistema de pensiones en España», *Igualdad*, Boletín informativo del Programa de Estudios sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, 12, marzo, págs. 1-7.

BARRADA, A. (1992): «Las tasas de sustitución de las pensiones de jubilación en el momento del abandono de la vida activa, en España y en otros países de las Comunidades Europeas», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núms. 15-16, págs. 260-298.

BENJAMIN, B.; HABERMAN, S.; HELOWICZ, G.; KAYE, G., y WILKIE, D. (1987): *Pensions. The Problems of Today and Tomorrow*, Allen and Unwin, London.

BICHOT, J. (1995): «Reconciliar la Seguridad Social con el mercado», *Perspectiva del Sistema Financiero*, núm. 40, págs. 191-198.

BLASCO, J.F. (1995): «La regulación de los regímenes especiales de la Seguridad Social, tras la publicación del nuevo Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social», *Actualidad Laboral*, 18, mayo, págs. 271-289.

BOSCH, A., y ESCRIBANO, C. (1989): *La Seguridad Social: un debate inaplazable*, Eudema, Madrid.

BOSKIN, M.; KOTLIKOFF, L.; PUFFERT, D., y SHOVEN, J. (1987): «Social Security: A financial Appraisal Across and Within Generations», *National Tax Journal*, vol. 40, págs. 19-31.

CASEY, B. (1989): «Early Retirement: The Problems of “Instrumental Substitution” and “Cost Shifting” and their Implications for Restructuring the Process of Retirement», en Schmähl, W. (Ed) (1989), págs. 133-150.

CASTELLINO, O. (1971): «Income Redistribution Through Old-Age Pensions: Problems of its Definitions and Measurement», *Public Finance*, vol. XXVI, págs. 457-471.

CHEN, Y.P., y CHU, K.W. (1974): «Tax-Benefit Ratios and Rates of Return Under OASI: 1974 Retirees and Entrants», *Journal of Risk and Insurance*, vol. 41, págs. 189-206.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Taux de remplacement vieillisse*, Luxembourg.

– (1994a): *El empleo en Europa 1994*, Bruselas.

– (1994b): *La protección social en Europa*, Bruselas.

– (1995): La protection sociale dans les Etats membres de l'Union Européenne. Situation au premier juillet 1994 et evolution, Luxembourg.

CORVO, V. (1994): La Seguridad Social de los funcionarios de las Administraciones Públicas, Librería Jurídica.

CREEDY, J., y DISNEY, R. (1989): «Can We Afford to Grow Older?», *European Economic Review*, 33, págs. 367-376.

CREEDY, J.; DISNEY, R., y WHITEHOUSE, E. (1993): «The Earnings-Related State Pension, Indexation and Lifetime Redistribution in the UK», *Review of Income and Wealth*, Series 39, no. 3, September, págs. 257-278

DANIELS, N. (1988): *Am I my Parents' Keeper?*, Oxford University Press.

DELEECK, H. (Dir) (1987): *L'avenir de la Sécurité Sociale en Europe*, Economica, Paris.

DISNEY, R., y WHITEHOUSE, E. (1993): «Contracting-out and Lifetime Redistribution in the UK State Pension System», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 55, 1, págs. 25-41.

DOCUMENTATION FRANÇAISE, LA (1991): *Livre blanc sur les retraites*, Rapport officiel, Paris.

DUGGAN, J.; GILLINGHAM, R., y GREENLEES, J.S. (1993): «Returns Paid to Early Social Security Cohorts», *Contemporary Policy Issues*, vol. XI, October, págs. 1-13.

DUMONT, J.P. (1992): *Les systèmes de protection sociale en Europe*, Economica, Paris.

DURAN, A. (1988): «Una valoración de las reglas que rigen el sistema de pensiones», *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario*

Ortega y Gasset, *Serie Economía*, número 0189

– (1989a): «Anticipo de la jubilación en España», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 41, págs. 125-134.

– (1989b): «La generación del gasto en pensiones», Documento de trabajo de la Fundación FIES, número 46.

– (1994): *El sistema público de pensiones*, Documento no publicado.

– (1995): «Política de pensiones: situación y perspectivas», en *SECOT (1995)*, págs. 465-482.

FABEL, O. (1994): *The Economics of Pensions and Variable Retirement Schemes*, John Wiley and Sons, Chichester-England.

FMI (1990): «Population Aging: An Attempt to Quantify the Long-Term Macroeconomic Effects», *Supplementary Note 3, World Economic Outlook*, Washington.

FRY, V.; SMITH, S., y WHITE, S. (1990): *Pensioners and The Public Purse*, The Institute for Fiscal Studies, London.

GONZALO, B. (1989): «El debate sobre la edad de jubilación en Europa», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 42, págs. 7-19.

GRAND, J. LE (1988): «Obligatory Levies and Social Expenditure. The British Perspective», en *Comisión de las Comunidades Europeas (1988): «Obligatory Levies and Social Protection: The Cases of the Federal Republic of Germany, France, Italy and the United Kingdom»*, Document v/1686/86, Bruselas.

GUILLEMARD, A.M. (1989): «The Trends Towards Early Labour Force Withdrawal and the Reorganisation of the Life Course: A

Cross-National Analysis», en Johnson, P.; Conrad, C. y Thompson, D. (Ed), págs. 166-180.

– (1991): Envejecimiento, edad y empleo en Europa, Informes del Instituto de Estudios de Prospectiva del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

HAGEMANN R.P., y NICOLETTI, G. (1989): «Les effets économiques du vieillissement démographique et ses conséquences pour le financement des retraites publiques», *Revue Economique de l'OCDE*, No. 12, Paris, págs. 59-110.

HALTER, W.A., y HEMMING, R. (1987): «The Impact of Demographic Changes on Social Security Financing», *Staff Papers, International Monetary Fund*, vol. 34, págs. 471-502.

HERCE, J.A. (1987): «Jubilación y pobreza: desafíos actuales de la Seguridad Social en España», *Papeles de Economía Española*, 30, págs. 355-365.

– (1992): «El movimiento demográfico español: aspectos económicos», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, abril-junio, págs. 53-63.

– (1994): «Consecuencias socio-económicas de las tendencias demográficas españolas», Documento de trabajo 94-17 FEDEA, Madrid.

– (1995a): «Actividad, jubilación y pobreza», en SECOT (1995), págs. 185-234.

– (1995b): «Las pensiones públicas en España: Perspectivas y posibilidades de reforma», Documento de trabajo 95-03 FEDEA, Madrid.

HOLZMANN, R. (1988): «Ageing and the Social Security Costs», *European Journal of Population*, Vol. 3, No. 3/4, págs. 411-438.

INSTITUTO DE DEMOGRAFIA (1994): *Proyección de la Población Española*, Madrid.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1994): *Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias 1992*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

JACOBS, K., y SCHMÄHL, W. (1989): «The Process of Retirement in Germany: Trends, Public Discussion and Options for its Redefinition», en Schmähl, W. (Ed) (1989), págs. 13-38.

JIMENEZ, A.; VICENTE, A.; ACHURRA, J.L.; QUILEZ, M.T., y JACOB, F. (1993): «Impacto de las prestaciones sociales y su financiación en la renta familiar», I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, vol. VII, Fundación Argentaria, págs. 173-228.

JOHNSON, P.; CONRAD, C., y THOMPSON, D. (Ed.) (1989): *Workers versus Pensioners*, Center for Economic and Policy Research, London.

JOUVENEL, H. (1989): «Le vieillissement démographique en Europe», *Futuribles*, 129-130, págs. 53-113.

KAUFMANN, F.X., y LEISERING, L. (1984): «El problema que los cambios demográficos plantean a los regímenes de seguridad social», *Revista Internacional de Seguridad Social*, no. 4, págs. 450-473.

KEYFITZ, N. (1985): «The Demographics of Unfunded Pensions», *European Journal of Population*, vol. 1, no. 1, págs. 5-30.

KRUSE, A., y SÖDERSTÖRM, L. (1989): «Early Retirement in Sweden», en Schmähl, W. (Ed) (1989), págs. 39-62.

LAZEAR, E.P., y ROSEN, S. (1987): «Pension Inequality», en Bodie, Z., Shoven, J.B., y Wise, D. A.: *Issues in Pension Economics*, University of Chicago Press.

LORIAUX, M.; REMY, D., y VILQUIN, E. (Dir.) (1988): *Populations âgées et révolution grise*, Actes du Colloque Chaire Quetelet'86, Louvain-la-Neuve.

LOPEZ, M.A. (Comp) (1987): *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

MALABOUCHE, G. (1987): «L'évolution à long terme du système de retraites: une nouvelle méthode de projection», *Population*, 1, págs. 9-38.

MEYER, C., y WOLF, N. (1987a): «Intercohort and Intracohort Redistribution under Social Security», en Meyer, C. (Ed.): *Social Security. A critique of radical reform proposals*, Ed. Lexington Books, págs. 49-68.

– (1987b): «Intercohort and Intracohort Redistribution under Old-Age Insurance: The 1962-1972 Retirement Cohorts», *Public Finance Quaterly*, vol. 15, págs. 259-281.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1979): *Población, actividad y ocupación en España (reconstrucción de las series históricas 1960-78)*, Grupo de trabajo sobre empleo, Madrid.

– (1986): *Tendencias demográficas y planificación económica*, Madrid.

– (1995): *Memoria de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas*, Madrid.

– (varios años): *Personal al servicio del Sector Público Estatal*, Madrid.

– (varios años): *Memoria de la Administración Tributaria*, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1991): *La financiación de la Protección Social. La Reforma Financiera del Sistema Español de Seguridad Social en 1989*, Colección Seguridad Social, Madrid.

– (1992): *La Seguridad Social en una sociedad cambiante*, Colección Seguridad Social, Madrid.

– (1994): *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995*, Madrid.

– (1995): *Anuario de Estadísticas Laborales 1994*, Madrid.

MONASTERIO, C. (1987): «La Seguridad Social en el marco de la financiación del sector público», *Papeles de Economía Española*, 30-31, págs. 328-338.

– (1988): «La Seguridad Social en España: una visión general de su problemática», *Hacienda Pública Española*, 110-111, págs. 165-175.

– (1989): «La financiación de la Seguridad Social en el marco de un sector público europeo», *Papeles de Economía Española*, 41, págs. 239-249.

MONASTERIO, C., y SUAREZ, J. (1992): «Gasto Social en Pensiones», *Hacienda Pública Española*, 120/121, págs. 119-143.

MUSGRAVE, R.A. (1981): «A Reappraisal of Financing Social Security», en Skidmore, F. (Ed.) (1981): *Social Security Financing*, MIT Press, págs. 89-127.

NELISSEN, J. (1987): «The Redistributive Impact of the General Old Age Pensions Act on Lifetime Income in the Netherlands», *European Economic Review*, 31, págs. 1419-1441.

OCDE (1988a): *Le vieillissement démographique: conséquences pour la politique sociale*, Paris.

– (1988b): *Reforming Public Pensions, Social Policy Studies*, no. 5, Paris.

OIT (1984): *La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000*, Ginebra.

– (1989): *De la pirámide al pilar de la población* [publicado en castellano por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1990), *Colección Informes OIT*, núm. 21]

– (1995): *El trabajo en el mundo, 1995*, Ginebra.

OLLER (1995): «Política de reforma de los sistemas de pensiones», Documento de trabajo 95-17, FEDEA, Madrid.

OUTSLAY, E. y WHEELER, J. (1982): «Separating the Annuity and Income Transfer Elements of Social Security», *The Accounting Review*, Vol. 57, 4, págs. 716-733.

PETERSEN, J.H. (1988): «A Note on Old-Age Pensions, Demography and the Distribution Between Generations», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 144, págs. 333-342.

– (1989): «The Process of Retirement in Denmark: Trends, Public Discussion and Institutional», en Schmähl, W. (Ed) (1989), págs. 63-82.

ROSS, J.L. (1987): «L'âge de la retraite aux Etats-Unis: une étude sur la recherche et la planification en sécurité sociale», *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 40, 3/87, págs. 248-267.

RULL, A. (1974): *Instituciones y Economía de la Seguridad Social española, confederación Española de Cajas de Ahorro*, Madrid.

SALAS, R. (1988): «Condicionantes demográficos, económicos e institucionales de las necesidades de financiación del sistema de la Seguridad Social. Especial atención al sistema de pensiones. Evolución pasada y proyecciones 1980-2010», Documento de trabajo 23, Fundación FIES, Madrid.

SANCHEZ, I. (1992): «Influencia relativa de la evolución demográfica en el futuro aumento del gasto en pensiones de jubilación», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 6, págs. 31-52.

SCHMÄHL, W. (1987): «Social Policies for Reducing Demographically-Induced Costs in Social Security», *European Journal of Population*, vol. 3, no. 3-4, págs. 439-458.

SCHMÄHL, W. (Ed) (1989): *Redefining the Process of Retirement*, Springer-Verlag, Berlin

SCOTT, P., y JOHNSON, P. (1988): «The Economics Consequences of Population Ageing in Advanced Societies», Discussion Paper, no. 263, Centre for Economic Policy Research, London.

SECOT (1995): *Las actividades económicas de las personas mayores*, Madrid.

SIMANIS, J.G. (1994): «Worldwide Trend Toward Raising the Retirement Age», *Social Security Bulletin*, vol. 57, no. 2, Summer, págs. 83-84.

STAEHLE, W.H. (1989): «Employment of Older Persons from a Management Point», en Schmähl, W. (Ed.) (1989), págs. 163-173.

SUNDBERG, H. (1989): «The Flexible Pensionable Age in Finland», en Schmähl, W. (Ed.) (1989), págs. 83-90.

TAKAYAMA, N. (1992): *The Greying of Japan: An Economic Perspective on Public Pensions*, Oxford University Press.

VELARDE, J. (1990): El tercer viraje de la Seguridad Social en España, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

VICENTE, A. (1982): «La edad como factor determinante de la pensión de jubilación», Revista de Trabajo y Seguridad Social, 16, págs. 57-80.

– (1985): «Efecto en el sistema financiero de la Seguridad Social de la estructura por regímenes», Economistas, págs. 200-204.

– (1991): «La reforma financiera del sistema de seguridad social en 1989 y su afectación al

sistema de pensiones», en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1991), págs. 485-519.

WIEZSÄCKER, R.K. von (1994): «Public Pension Reform, Demographics, and Inequality», Discussion Paper, no. 978, Center for Economic and Policy Research, London.

YCAS, M.A. (1994): «The Challenge of the 21st Century: Innovating and Adapting Social Security Systems to Economic, Social, and Demographic Changes in the English-Speaking Americas», Social Security Bulletin, vol. 57, no. 4, Winter, págs. 3-9.

La financiación de las pensiones y prestaciones por desempleo es una de las áreas problemáticas más importantes de la sociedad actual. Con el convencimiento de que la sociedad española necesita conocer y debatir las propuestas de modernización posibles, la Fundación BBV reunió en octubre de 1993 a un grupo de expertos para que profundizaran en las distintas perspectivas que el problema de la inactividad laboral ofrece a medio plazo.

En el proyecto han intervenido 36 economistas, profesionales y especialistas de otras disciplinas, que produjeron 15 investigaciones, a partir de las cuales se elaboró el libro «Pensiones y prestaciones por desempleo». La Fundación BBV ofrece en este Documento una de estas investigaciones, *Equidad y estabilidad del sistema de pensiones español*, en la que se afirma que el sistema de pensiones se basa implícitamente en una especie de acuerdo de solidaridad entre generaciones, que plantea la necesidad de estudiar su equilibrio y las posibles reformas, dentro de un marco de tratamiento equitativo inter e intrageneracional. En esta investigación se analizan, en primer lugar, los aspectos relacionados con la equidad intrageneracional; en segundo lugar, la estabilidad financiera del sistema a largo plazo y, consecuentemente, la equidad entre las distintas generaciones. Y para finalizar, se estudian algunas propuestas de reforma del sistema de pensiones.



FUNDACION BBV

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO
Alcalá, 16 - 28014 MADRID