

SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES:
SU ADAPTABILIDAD ES SU SEGURIDAD

Fidel Ferreras Alonso

(Miembro del Instituto Europeo de la Seguridad Social y Colaborador del Instituto Max Planck/ Munich)

Madrid, enero 2013

Nota aclaratoria: Las opiniones que se contienen en este estudio son de responsabilidad exclusiva de su autor al que no vincula relación laboral alguna.

Los datos utilizados son los que el Gobierno facilita a la Comisión no permanente del Pacto de Toledo y al Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2013 al Congreso de los Diputados.

Índice

1.- El sistema de pensiones: a pesar de todo y de algunos, es una historia de éxito.	5
1.1.- <i>Los principios por los que ha venido discurrendo el sistema recientemente.</i>	5
1.2.- <i>Los principales hechos y cambios en la reciente historia.</i>	10
2.-El cambio demográfico supone ya un mayor coste para la sociedad. El “ <i>aquí no pasa nada</i> ”, no aporta soluciones, sino que agrava la situación.	31
3. El equilibrio demográfico de los regímenes de pensiones.	41
3.1. <i>El equilibrio demográfico perfecto existiría si no se produjeran cambios en la sociedad.</i>	41
3.2. <i>Las variables que deciden la evolución demográfica y su impacto en la Seguridad Social.</i>	49
4. Los factores que determinan la cuantía de la pensión de jubilación.	57
4.1.- <i>Introducción.</i>	57
4.2.- <i>El complicado cuadro de la edad de jubilación y sus variaciones.</i>	59
4.3.- <i>El valor de las cotizaciones.</i>	73
4.4.- <i>El valor económico del tiempo cotizado y cómo se traduce en la cuantía de la pensión.</i>	78
5.-Las múltiples modalidades de acceso a la pensión de jubilación de la seguridad social son un auténtico bosque.	83
6.- Las contradicciones en la discusión pública y social y las recomendaciones de instituciones internacionales como consecuencia de la evolución demográfica y su influencia en la determinación de la edad de jubilación.	93
6.1.- <i>La evolución de los datos sobre la demografía se hacen ya muy visibles y seguros.</i> ..	93
6.2.- <i>Los datos actuales sobre la relación entre pensionistas y cotizantes tampoco son muy favorables.</i>	98
6.3.- <i>La evolución de la esperanza de vida va condicionar el rumbo, el contenido y la propia estructura del sistema público de pensiones.</i>	103
6.4.- <i>Cómo actúan la Comisión de U.E. y los países europeos.</i>	108
7. La crisis económica también encontró a los sistemas de capitalización aunque se silencie en los medios de comunicación.	126
CONCLUSIONES: Vías de reflexión	148
BIBLIOGRAFÍA.....	168

Índice de Cuadros

Cuadro 1 Evolución General del Fondo de Reserva de la Seguridad Social: Dotaciones y Rendimientos	16
Cuadro 2 Población española. Ambos sexos Estructura porcentual.....	34
Cuadro 3 Niños nacidos fuera del matrimonio 1960 hasta 2009.....	37
Cuadro 4 Actividad de las madres antes y después del parto (2009)	38
Cuadro 5 Pirámide de población de España.....	43
Cuadro 6 Proyección de cambios en la estructura de la población por principales grupos de edad en la U.E. 27-países (en %)	45
Cuadro 7 Población residente por grupo de edad.	46
Cuadro 8 Evolución de la Población por edades en España.....	51
Cuadro 9 Tasa de actividad de trabajadores entre 55-64 años de edad en los países de la U.E. en el año 2010.	56
Cuadro 10 Cuadro sobre tasa de actividad trabajadores mayores: Entre 55 y 64 años de edad en % sobre el total de la población del mismo grupo de edad. Año 2004	57
Cuadro 11 Edad media de las altas de jubilación.....	62
Cuadro 12 Número de altas de jubilación en el total del sistema (excluido Sovi) – Presupuesto S.S 2013.....	66
Cuadro 13 Número de altas de jubilación en el Régimen General (excluido Sovi) - Presupuesto S.S 2013.....	67
Cuadro 14 Pensión media de altas de jubilación total del sistema (excluido Sovi) - Presupuesto S.S 2013.....	68
Cuadro 15 Evolución del coste de altas de pensiones de jubilación del sistema. Presupuesto S.S 2013.....	69
Cuadro 16 Altas de pensiones de jubilación por regímenes y años cotizados (Distribución porcentual año 2011).....	82
Cuadro 17 Número de pensiones de jubilación en el año 2008 y 2009 reconocidas con más de 65 años de edad.....	91
Cuadro 18 Tasa de dependencia de vejez (relación entre las personas de 65 y más años respecto a la población en edad de trabajar)	98
Cuadro 19 Tasa de dependencia*	99
Cuadro 20 Sobre la evolución de afiliados/cotizantes y pensiones-pensionistas de 1996-2011-2012 (Septiembre)	103
Cuadro 21 Efectos de la evolución demográfica en la seguridad social.	103
Cuadro 22 Esperanza de vida a los 65 años.	104
Cuadro 23 Sobre la evolución de los ingresos y gastos del sistema y del PIB desde el año 2004 al 2013.....	108
Cuadro 24 Proyección de esperanza de vida a los 65 años mujeres.	109
Cuadro 25 Proyección de esperanza de vida a los 65 años hombres.	110
Cuadro 26 La edad de jubilación en Europa: real y legal	121
Cuadro 27 Patrimonio Fondo de Pensiones/PIB (países OCDE – datos 2009).....	141

Cuadro 28 CUADRO SOBRE GASTO SOCIAL UE (15 Países) ESPAÑA-ALEMANIA /%- PIB-PER CAPITA.....	165
Cuadro 29 Gasto público en relación con el envejecimiento, 2007 hasta 2060.....	166
Cuadro 30 Gasto en protección social en relación con el PIB años 2000 a 2009.....	167

1.- El sistema de pensiones: a pesar de todo y de algunos, es una historia de éxito.

1.1.- Los principios por los que ha venido discurriendo el sistema recientemente.

Ni mucho menos se pretende hacer ahora un relato sobre la reciente historia de la seguridad social española y sus precedentes, pues probablemente a nadie le interesaría y, además, tampoco es ese el objetivo. Sólo se trata de hacer un pequeño recorrido de esas situaciones inmediatas que pueden explicar la realidad en la que ahora se desenvuelve el sistema público de pensiones, para a continuación exponer el contexto actual y los problemas que ahora y en un futuro, más o menos cierto, se van a presentar.

A pesar de los altibajos que se pueden observar en esta trayectoria, sin embargo no se debe ignorar que el sistema público de pensiones ha superado varias crisis económicas y el balance general es una continua mejora de sus prestaciones y de adaptación socio-política. El sistema público de pensiones está contribuyendo como parte esencial del Estado de bienestar al objetivo de la Constitución de que “España se constituye un Estado social y democrático de derecho...”¹. Las elementares preocupaciones de las generaciones pasadas, sufrir miseria en la vejez, han sido en gran parte superada actualmente para la mayoría de los ciudadanos en la vejez. Miseria y pobreza se están convirtiendo casi en una excepción, si bien con la actual crisis ese riesgo ha empezado a aumentar. La participación de las personas mayores en el bienestar de la sociedad es un ejemplo clásico de la justicia social.

Seguramente que cada uno podrá expresar sus motivos de ese éxito, pero probablemente hay uno que concita un mayor acuerdo que es el principio marcado en la Constitución respecto del mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos con la garantía de prestaciones sociales

¹ Art. 1 de la Constitución.

suficientes², aunque una y otra vez se suele ignorar por ciertos sectores cegados y obsesionados por intereses no expresados para los que constitucionalmente no valen esas expresiones de pensiones “viables” y “sostenibles” que con tanta “ingenuidad celestial” se manifiestan recientemente en documentos comunitarios. El principio constitucional es un objetivo irrenunciable y a perfeccionar constantemente.

La organización de un sistema público de pensiones obligatorio es fruto del compromiso que une la responsabilidad pública e individual para el mantenimiento del Estado de bienestar. Ese compromiso es la esencia del sistema. El Estado organiza la protección, y el ciudadano la ejerce. Los medios para su protección es su aportación mediante la cotización, por ello la pensión que adquiere no es una ayuda graciable del Estado, sino un derecho protegido como la propiedad privada. Incluso cuando se financia mediante un sistema de reparto; el sistema público de pensiones consigue que se produzca una equivalencia entre cotización aportada y prestación recibida. La parte que cada uno individualmente recibe del sistema de pensiones depende lo previamente ha aportado como cotizaciones. Así se vincula el reparto inter-temporal y el reparto inter-personal de forma tendencial y socialmente justa. A pesar de que a este sistema de protección social público de reparto se le ha venido denominando “contrato generacional”, el sistema tiene las características de un seguro.

El segundo motivo de éxito de estos sistemas es que esta forma de seguro está basado especialmente en el acuñado principio de la solidaridad. En una sociedad donde se producen con mucha rapidez los cambios y los actuales sistemas de producción se transforman con gran rapidez, las líneas de la suerte y la desgracia se han vuelto muy finas, éxito y fracaso están muy cercanos, de tal forma que ningún ciudadano está libre de que no necesitará ayuda en algún momento. La solidaridad “desindividualiza” ese riesgo. El sistema de pensiones comprende a todos aquellos que por unos u otros motivos realizan una actividad, incluidos los mejor

² Art. 41 de la Constitución.

remunerados están comprendidos en esta sociedad solidaria con independencia que estén cerca o lejos de estar amenazados por los riesgos típicos protegidos. La necesaria solidaridad entre los fuertes y los débiles, y para con los excluidos sociales, permite una unión en esa sociedad, evita una sociedad dual y finalmente consigue la inclusión social de todos sus miembros. Una solidaridad sólo entre los pobres es un objetivo equivocado. Sin solidaridad como inversión, corre peligro la paz social y en algún punto y momento también alcanza a la estabilidad de la sociedad. La paz social ahorra costes, un principio que los neoliberales actuales nunca han sido capaces de entender. El sistema público de pensiones de reparto goza de una compensación de riesgos entre los que están amenazados por el riesgo y los que ya han sufrido el daño, como hace todo seguro. Sin embargo la compensación de riesgos del sistema público es mucho más “social”, mucho más solidario que en el seguro privado. A pesar de las diferencias entre la esperanza de vida de las mujeres y los hombres, la protección no hace ninguna diferenciación. Los fuertes y los débiles, los jóvenes y los mayores pagan la misma cotización. Los buenos y los malos riesgos no son tratados de forma diferente y se unifican en un sistema obligatorio. En este camino de tipificación individualizada de los riesgos y la imposición de un seguro obligatorio, existen diferencias esenciales entre un seguro privado y un sistema público de pensiones.

También se producen diferencias en su financiación. El seguro privado se basa en la capitalización de los riesgos, que se nutre de primas, intereses y los excedentes. El sistema público de pensiones se basa en un modelo de reparto. Los intentos de financiar a éstos mediante capitalización han fracasado todos. Esa experiencia ya se tuvo en algunos países europeos en los años 50³. Su volumen económico no lo permite; en España sería necesaria actualmente de una capitalización de cerca de 3 billones de euros. Por ello las pensiones reconocidas se financian con los ingresos que anualmente se van produciendo. Con independencia, en su caso, de sus fondos

³ Alemania y Austria lo hicieron por un corto período de tiempo pero fue tal el fracaso que obligó deshacer el camino andado. La inflación se comía la capitalización, además de la inseguridad que se producía.

de reserva, su seguridad no se basa, en su patrimonio o bienes, sino en el carácter obligatorio y continuo del aseguramiento de las nuevas generaciones que aportarán las cotizaciones sociales.⁴

También ha contribuido a este éxito del sistema público de pensiones el cambio de objetivo en las propias pensiones. En un principio las cuantías eran bajas y su finalidad era otorgar una ayuda económica para evitar la pobreza. Después hubo un período en que su objetivo fue mantener en pasivo el nivel de vida alcanzado en activo. Actualmente ese objetivo se ha ido transformando de tal forma que los modernos sistemas públicos de pensiones en Europa no tienen como objetivo garantizar en pasivo las rentas alcanzadas en activo. Para ello están otros mecanismos voluntarios de aseguramiento.

Las crisis económicas tienen también su impacto en la seguridad social como nos lo recuerdan las del petróleo de los años 70, la económica de los 90 y nuevamente la actual. Hasta la actualidad la seguridad social ha podido y sabido adaptarse a las condiciones económicas y, sobre todo, a las nuevas realidades sociales, tan peligrosas o más que las económicas, pues éstas producen su deslegitimación por la propia sociedad. Las económicas obligan a un cambio en los objetivos y su dificultad y alto riesgo es no reconocer la existencia de esas dificultades económicas. Por supuesto que una deficiente estructura del propio sistema de protección generalmente hace desembocar al sistema de pensiones en una crisis, como sucede con la fragmentación del sistema de protección. Son disfunciones que el sistema no soporta en el medio plazo o a medida que va madurando.

El sistema público de pensiones es seguro si es capaz de adaptarse. No puede negarse que el sistema ha tenido siempre retos ante sí, pero hasta ahora los ha ido

⁴ Generalmente siempre se pone como ejemplo que la continuidad del sistema público de pensiones alemán no hubiera podido continuar ni subsistir después de la 2ª Guerra Mundial sino hubiera estado basado en estos principios básicos de funcionamiento; también han podido subsistir los sistemas basados en estos principios cuando se han producido altos tipos de inflación. El valor del capital acumulado (capitalizado) se hunde con altos tipos de inflación y rentabilidades bajas.

sorteando precisamente por su continua adaptación y sin cambiar el modelo. Generalmente en todos los países los cambios de modelo han tenido su origen en cuestiones ideológicas. Un joven hoy con 20 años de edad que comienza a cotizar a la seguridad social, y según la típica evolución de su biografía, podría acceder a la pensión de jubilación en el año 2059, y la va a percibir durante 20 años hasta el 2079. Si estaba casado y genera una pensión de viudedad, su cónyuge seguirá percibiendo una pensión de viudedad durante 4 años más. Esta es la dimensión temporal con la que debe funcionar el sistema público de pensiones. Durante todo este espacio temporal con toda seguridad se producirán cambios sociales, ciclos económicos favorables y adversos, cambios de gobierno con una y otra ideología y cambios en los objetivos de la protección social. En algunos casos son elementos exógenos a la seguridad social los que provocan y justifican los cambios, en otros, son razones intrínsecas del propio sistema por su necesidad de adaptación. Actualmente se presenta una nueva situación social que los sistemas públicos o privados de protección no pueden soslayar como es la nueva situación demográfica sobre la que no se tiene experiencia en cuanto a su tratamiento. En cualquier caso, la mayor esperanza de vida significa más años percibiendo la pensión que habrá que financiar. Esta circunstancia afecta tanto a los sistemas públicos como a los fondos de pensiones. Sería un error y un engaño a los ciudadanos utilizar la evolución demográfica para cambiar el modelo. Esta nueva situación, su dimensión, efectos y las alternativas para su tratamiento se analizará extensamente en los siguientes apartados. Lo que sí se observa es que los sucesivos cambios que se van produciendo en los sistemas públicos de pensiones por unos u otros motivos, generan un alto coste en su credibilidad, confianza e inseguridad, pero si no los hace, el riesgo es aún mayor.

1.2.- Los principales hechos y cambios en la reciente historia.

Importante fue la publicación del número 12/13 de Papeles de Economía en el año 1982 porque fue la más extensa puesta en escena de lo que estaba sucediendo en España respecto de la Seguridad Social, junto con la del denominado Libro Blanco de la Seguridad Social a finales del año 1977 y también el Libro Rojo también del 1981 al que nunca se le dio partida de nacimiento. A partir de esas publicaciones empezaron a aparecer todo tipo de reacciones, opiniones, celebración de seminarios sobre la importancia y la situación de la Seguridad Social con propuestas para su refundación. En esos años el gasto de la seguridad social (asistencia sanitaria, desempleo, protección a la familia, pensiones, es decir, toda la acción protectora) alcanzaba el 14,7% del PIB, con 4,5 millones de pensionistas y 10 millones de cotizantes. La publicación de esos estudios se justificaban según sus autores por “esa dimensión innegable, que proclama la sólida presencia de la Seguridad Social en nuestra vida económica, constituye una premisa de entidad cuantitativa suficiente para motivar su estudio...” (en Papeles de Economía citado anteriormente). En las recomendaciones de cambio en esa publicación se plasmó la idea que debía implantarse un sistema que “vendría constituido por tres niveles: el nivel básico público, el nivel público complementario y el nivel complementario libre” dando cabida en ese segundo nivel a la gestión privada, además de constituirse como el nivel más importante del sistema⁵.

Se descubrió en esos años la importancia económica de la Seguridad Social y de la despreocupación ciudadana por el conocimiento real de los problemas con los que se encontraba en esos años 80, lo que contribuía a una peligrosa difusión de propuestas de reforma contradictorias y demagógicas. Sin embargo ya en aquellos años una encuesta ciudadana reveló que los españoles deseaban y querían mayoritariamente los servicios de la seguridad social, y apreciaban mucho más vigor que en otros servicios y gastos públicos.

⁵ Vid pág. 85 y ss. del nr. 12/13 de Papeles de Economía, año 1982, Madrid.

Fue a partir de los años 80 cuando se inició en España como en ningún otro país de nuestro entorno europeo una batalla contra la seguridad social afirmándose su inviabilidad económica y que aún hoy continúa, aunque no con tanta intensidad y virulencia. No se conoce en Europa un ataque tan constante y persistente en el tiempo para que se produjera un cambio hacia el sistema de capitalización, cuando precisamente los antiguos Países del Este que siguieron en los años 90 las imposiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) y la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), han iniciado una retirada hacia los sistemas de reparto, e igualmente está sucediendo en los países latinoamericanos. Constantemente se mina su credibilidad y sostenibilidad mediante noticias y pseudo-estudios científicos, aunque sus pronósticos y predicciones nunca se han cumplido, pero a sus autores eso no les importa, pues de lo que se trata es crear incertidumbre e inseguridad entre los ciudadanos. Son éstos y no otros los que a lo largo del tiempo han demostrado su confianza en esa institución.

El desprestigio de su gestión, su disfuncionalidad protectora, su fragmentación protectora clientelística, y la ausencia de estudios sobre su futuro, hacían fácil esa crítica adversa y oportunista en esos años, ofreciendo como alternativa un cambio radical sobre su concepción.

La deficiente estructura del sistema se manifestó desde el mismo momento en que se fragmentó la pertenencia y la protección y la cotización por regímenes en función de la actividad que se desarrollaba⁶. No sólo se trataba de una deficiente estructura del sistema, sino que con el transcurrir del tiempo se transformó en clientelística, pues no cabe entender de otra manera la proliferación de regímenes especiales que

⁶ Vid a este respecto Instituciones de Seguridad Social, ALONSO OLEA, M. Y TORTUERO PLAZA, J..L. - Decimoctava edición, Civitas - Madrid 2002.

entonces se crearon a la carta y que la ley 26/1985, entre otras importantes innovaciones puso ciertos límites y supresiones de alguno de ellos.⁷

A esa deficiente, clientelística y fragmentada estructura originaria del sistema⁸, habría que imputarle muchas de las constantes reformas que han venido después. Son la cara visible de las desigualdades que tan apasionadamente se defendían en la sociedad, que se tradujeron en regímenes especiales y “especialísimos” que han formado parte de la seguridad social española y que desgraciadamente, no son las más de las veces, como se ha afirmado sin piedad, “reliquias perturbadoras del pasado para el buen funcionamiento del sistema”, sino que más bien son denuncias que proclamaban el interés y el poder económico y la capacidad de presión de determinados grupos sociales.

Las crisis, primero del petróleo en los finales de los 70 y principios de los 80, y después económicas a principios de los 90, han forzado también reformas y necesidad de consenso. Así en el año 85 se hace una primera gran reforma del sistema suprimiendo regímenes especiales, endureciendo requisitos para el acceso al derecho a las prestaciones y modificando sustancialmente la fórmula de cálculo de las pensiones de jubilación e incapacidad⁹. Se trató de una primera y necesaria gran reforma del sistema de pensiones que, a pesar de sus defectos, sentó las bases y, en cierta forma, el contenido de las que después se han producido. Fue una reforma muy acertada en el tiempo y que nunca se entendieron sus beneficios en aquellos momentos ni por los interlocutores sindicales ni empresariales.

⁷ No tuvo nunca ningún sentido el establecimiento de regímenes especiales tales como el de escritores de libros, representantes de comercio, de toreros, por citar los más significativos, que no tuvieron desde el punto de vista financiero ninguna posibilidad de sobrevivir. La ley 26/1985 suprimió alguno de los regímenes especiales más estrambóticos: toreros, escritores de libros, ferroviarios, representantes de comercio, pero no se atrevió con el resto.

⁸ El criterio e la fragmentación del sistema se plasma en la propia Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 al indicar “su inexcusabilidad” (Exposición de Motivos II, 1, párrafo quinto).

⁹ Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la seguridad social provocó una huelga general y el principio del distanciamiento entre la UGT y el PSOE en la forma de concebir el dinamismo y desarrollo sociales.

Era disfuncional para el sistema su estructura, pues algunos de esos colectivos se acercaban al mismo con la insolidaria intención de pagar bajas cotizaciones y alcanzar la misma protección que la prevista en el régimen general, como así ha venido sucediendo hasta la reciente actualidad. Ni se llegó a plantear entonces la uniformidad de la protección con la correlativa uniformidad del esfuerzo financiero entendida esa uniformidad en el sentido que se transmite en el Manual "Instituciones de Seguridad Social"¹⁰. Ese problema ha trascendido hasta la actualidad manteniendo esa fragmentación del sistema por regímenes, si bien con la declarada intención de conseguir que se unifiquen en sólo dos regímenes.¹¹ La Ley 27/2011 de 1 de agosto de 2011 que propuso la integración de todos los regímenes existentes en el régimen general y en de autónomos, pero después de más de 20 años transcurridos desde la ley de 1985 que lo previó, sin embargo no fue capaz de integrar también el régimen especial del mar y el de la minería del carbón con apenas 8.000 cotizantes en el año 2012.

Esa disfuncionalidad se percibió desde el primer momento en el gran acuerdo político sobre pensiones que representa el llamado Pacto de Toledo en el año 1995 y 2003¹². Desde la primera vez que se habla en el Pacto de Toledo de abril de 1995 de la integración de regímenes, hasta su renovación en el año 2003, 8 años transcurridos, nada se hizo en esa dirección cuando precisamente esa disfuncionalidad es la que tantos problemas ha acarreado al sistema. Ha sido poco antes de la aprobación de la ley de 2011 (Ley 27/2011), y después una nueva renovación del Pacto de Toledo el 13 de enero de 2011 cuando se ha dado un

¹⁰ Op. cit., pág. 30, se afirma que el "rasgo tendencial de la Seguridad Social es eliminar esta diversidad, por lo menos en lo que tiene de sustancial, que es la diversidad de la protección. Dicho de otra forma, la seguridad social tiende a que toda la población asegurada, que ahora es por hipótesis la población toda, sea protegida contra los mismos riesgos y con la misma intensidad".

¹¹ Mediante el Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre se produjo la integración en el régimen general de la seguridad social de los funcionarios públicos de la Administración Central de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011. Se trata de una integración muy "sui generis" pues se mantiene el régimen de clases pasivas para los funcionarios que ya estaban en clases pasivas a 31.12. de 2010. Es decir que este régimen se mantendrá en tanto haya un solo cotizante en ese régimen especial. (en torno a 40 años).

¹² Tanto en el Pacto de Toledo de 12 de abril de 1995, como en su renovación de 2 de octubre de 2003 se recomienda la simplificación de regímenes, de tal manera que sólo perviva uno para los trabajadores por cuenta ajena y, otro, para los por cuenta propia (Recomendación 4ª del renovado del año 2003).

nuevo, aunque no definitivo paso, en la racionalización de la estructura del sistema. La creación de sistemas especiales para los trabajadores agrarios y empleados de hogar nada tienen que ver con el concepto de sistemas especiales del artículo 11 de la Ley general de la Seguridad Social y no dejan de ser sub-regímenes emboscados dentro de otros regímenes. Esa no puede ser la solución a la fragmentación del sistema.

En la reciente evolución de la Seguridad Social en España se puede seguir observando el constante cambio a que está sometida esta institución. Ese permanente cambio sin embargo no obedece a constantes mutaciones sociales, sino que confluyen no pocos intereses o incapacidades que lo impulsa. Se considera muy seguro que la deficiente concepción originaria del sistema es la que ha contribuido a esa continua modificación.

La cultura de la flexibilidad o la reforma y la crisis permanente, son los rasgos más caracterizadores, sobresalientes y constantes del sistema de Seguridad Social, en palabras de GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN y DESDENTADO BONETE A.¹³, y así ha sucedido hasta la muy reciente actualidad.

Hay que volver a insistir que es a partir de los años 80 cuando se comenzaron a producir durísimos ataques a la viabilidad del sistema y a proponer el cambio del modelo de reparto hacia uno de capitalización. Con toda seguridad el modelo de reparto hubiera desaparecido en España y se hubiera implantado el de capitalización si se hubieran seguido esas recomendaciones de algunos comentaristas sobre la situación del sistema¹⁴.

¹³ GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN I. en su trabajo sobre "Antecedentes normativos y aparición del sistema de Seguridad Social en España. La Constitución Española". Derecho de la Seguridad Social.VV.AA.- 3ª edición. Tirant lo Blanc. _Valencia. 2002 Y también Desdentado Bonete, A. en "La nostalgia del Sistema; reflexiones sobre el Derecho de la Seguridad Social en una época de crisis", en VV.AA. Reforma laboral, judicial y derechos fundamentales. Estudios en homenaje a Juan Antonio Linares Lorente. C.G.P.J.Madrid-1997.

¹⁴ Entre otros "Una propuesta de reforma del sistema de pensiones" de José PIÑERA, en Fomento del Trabajo, nº 2074/1996 y también publicada por el Círculo de Empresarios en el año 1996; José A. HERCE y Víctor PÉREZ DIAZ en "La reforma del sistema público de pensiones en España" Caja de ahorros y pensiones de Barcelona,

Hay que recordar que se afirmaba en esos estudios de mediados de los 90 que en el año 2000 el déficit del sistema de pensiones español alcanzaría la cantidad de algo más de 2 billones de pesetas!! (2,60% del PIB). La realidad ha sido bien distinta, y ya en el año 2000 el Fondo de Reserva de la Seguridad Social alcanzó un importe de 604,--millones de € y en el año 2012 se alcanzó el importe más alto con 69.184,--millones de €, es decir, casi el 7% del PIB de superávit. Se estimaba igualmente que el número de afiliados cotizantes en el año 2000 sería de 13.032.000, y la realidad ha sido de 15.236.000. FEDEA por su parte consideraba un crecimiento del PIB en el año 2000 del 2%, cuando fue superior al 4%, una tasa de paro del 24,2%, cuando fue del 15%; el número de afiliados/cotizantes a la S.S. de 13 millones, cuando fue superior a 14,5 millones.

Hay que destacar a este respecto la afirmación del entonces Vicepresidente del Gobierno en la Bolsa de Madrid cuando expresó que: "el campo del sistema de reparto estaría definido en cada país por las condiciones de viabilidad dependientes del crecimiento de su población y de la tasa de crecimiento de su economía. En la medida que esos datos hagan peligrar el desarrollo económico futuro del sistema de pensiones será necesario limitar el campo del sistema de reparto y favorecer el desarrollo paulatino del sistema de capitalización", " ...ese desarrollo del sistema de pensiones programado no será posible sin el cumplimiento de dos condiciones: la efectiva y necesaria limitación de las prestaciones de la Seguridad Social del régimen obligatorio ...y la ordenación legal adecuada de los Fondos de Pensiones, muy especialmente, su tratamiento fiscal de cuya aportación indirecta depende su viabilidad" es decir, como si los beneficios fiscales no supusieran un gasto para el Estado por menores ingresos, y concluyó diciendo: "no hay puesto futuro para el

CAIXA, 1995. José BAREA, José Manuel GONZÁLEZ PÁRAMO, Codirectores del estudio "Pensiones y prestaciones por desempleo" de la Fundación BBV, Bilbao, 1996. En estos dos últimos estudios se coincide en su pronóstico sobre el déficit del sistema en el año 2000. Ver un estudio de contraste sobre lo pronosticado por FEDEA por Luis MARTINEZ NOVAL en "Pensiones: en defensa del sistema de reparto", en Informe 2000. Fundación Hogar del Empleado, 2001, Madrid.

régimen actual de la Seguridad Social si no es pagándolo al precio imposible de sus prohibitivos costes sobre la economía española".¹⁵

Los datos que se fueron produciendo posteriormente tumbaron todos los pronósticos que previamente se habían presentado como dogmas: ni ha quebrado el sistema y se han podido constituir unas reservas que alcanzan casi el 7% del PIB (véase cuadro siguiente), y algunas pensiones mínimas superan el salario mínimo interprofesional, cuando en aquellos años apenas alcanzaban esas mismas pensiones el 70% de aquél.¹⁶

Cuadro 1 Evolución General del Fondo de Reserva de la Seguridad Social: Dotaciones y Rendimientos

EVOLUCION GENERAL DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: DOTACIONES Y RENDIMIENTOS

Importes en millones de euros

DATOS ANUALES/ACUMULADOS		Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012
1. DOTACIONES	Anual	601	1.803	3.575	5.494	6.720	7.005	7.542	8.410	9.520	80	1.809	223	226
	Acumulado	601	2.404	5.979	11.473	18.193	25.198	32.740	41.150	50.670	50.750	52.559	52.782	53.008
1.a. Acuerdo del Consejo de Ministros	Anual	601	1.803	3.575	5.494	6.700	7.000	7.500	8.300	9.400	0	1.740	0	0
	Acumulado	601	2.404	5.979	11.473	18.173	25.173	32.673	40.973	50.373	50.373	52.113	52.113	52.113
1.b. Exceso de resultados de MATEPSS	Anual					20	5	42	110	120	80	69	223	226
	Acumulado					20	25	67	177	297	377	446	669	895
2. RENDIMIENTOS NETOS GENERADOS	Anual	3	26	161	362	585	850	1.152	1.427	1.987	2.719	2.544	2.217	2.143
	Acumulado	3	29	190	552	1.137	1.987	3.139	4.566	6.553	9.272	11.816	14.033	16.176
TOTAL	Anual	604	1.829	3.736	5.856	7.305	7.855	8.694	9.837	11.507	2.799	4.353	2.440	2.369
	Acumulado	604	2.433	6.169	12.025	19.330	27.185	35.879	45.716	57.223	60.022	64.375	66.815	69.184

Datos a cierre de cada ejercicio excepto año 2012 que son a 17 de septiembre

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social, 2013.

Como ya anteriormente se apuntó, el 12 de abril del año 1995 se produce un consenso político en torno al sistema de seguridad social, quizá el más importante

¹⁵ La crisis de la seguridad Social española, Mimeografiada. Conferencia pronunciada en la Bolsa de Madrid por FUENTES QUINTANA, Enrique, Mayo 1983, Madrid (pág. 30-31 y 33).

¹⁶ En el año 2012 la cuantía del Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 69.184 millones de €, lo que está por ver si ese Fondo puede mantener su valor real o, si por el contrario va a perder valor con el transcurso del tiempo porque los rendimientos de las aportaciones sean inferiores a la inflación que se vaya produciendo. Por otra parte, desde el primer momento resultó inevitable la pregunta si es conveniente que el Fondo de Reserva supere ciertos límites económicos. El gasto mensual de pensiones en el noviembre del año 2012 es de 7.200 millones de €, lo que significa que actualmente el importe del Fondo con 69.184 millones de € podría hacer frente a más de 9 meses de pensión.

desde los Pactos de la Moncloa en el año 1977. Se fraguó en lo que se ha venido a denominar el Pacto de Toledo. En este Pacto de todos los partidos políticos, el Congreso de los Diputados hace una serie de recomendaciones que pretendían ser las reformas que deberían ser acometidas en el sistema y soslayar la discusión política en las contiendas electorales. Sorprendentemente en ninguna de las 15 recomendaciones se hace mención alguna a la situación demográfica, cuando en los estudios que aportó el Ministerio de Trabajo a esa Comisión, se hacía ya la advertencia que entre el año 1996 y el año 2000 el incremento interanual del gasto en pensiones sólo como consecuencia de la evolución demográfica sería del 1,60%.

Entre tanto, en noviembre de 1995 hace su aparición una publicación del Ministerio de Trabajo denominado: “La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI” en donde se hace un análisis de los ingresos y de los gastos del período 1980-1995, los aspectos demográficos, la evolución del sistemas europeos, una proyección económico actuarial tanto desde la vertiente de los ingresos como de los gastos, para finalizar con unas proyecciones de gastos e ingresos hasta el año 2010, y unas conclusiones y propuestas de actuación. Esta publicación oficial, no pasó inadvertida en la opinión pública, pero no tuvo la resonancia mediática que habían tenido los estudios privados sobre la quiebra del sistema. El paso del tiempo ha corroborado los datos de esta proyección del año 1995. Así, por ejemplo en su página 165, sobre la evolución de las pensiones se indica que en el año 2010 habría 8.449.239 pensiones, sin embargo es cierto que ha habido 290.493 pensiones más, pero ha sido debido a los cambios legislativos producidos desde el año 1995 hasta el año 2010 que han facilitado la entrada de nuevos pensionistas (viudedad, orfandad, jubilación, entre otros).

En el año 1997 se transforman parte de las Recomendaciones del Pacto de Toledo en Ley¹⁷ que, propaganda aparte, sigue en la misma línea de reforma que la de 1985: aumenta de 8 a 15 años el período para calcular la pensión de jubilación,

¹⁷ Ley 241/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que anuncia en su propio preámbulo que no tiene vocación de agotar el desarrollo del Pacto de Toledo, ni acometer reformas en la pensión de viudedad.

reduce la cuantía de la pensión de jubilación del 60% a 50% de la base reguladora a los 15 años de cotización, lo que ha significado una reducción de cuantía importante para aquellos que sólo logran tener 20 años o menos de cotización en toda su vida laboral (afecta especialmente a las mujeres). Introduce sin embargo mejoras respecto de la pensión de orfandad al incrementar la edad de extinción (pasa de 18 años a 21, para luego elevarla a 22 años a partir de enero de 2002)¹⁸, y se dulcifican los requisitos del acceso a la pensión de jubilación antes de los 65 años de edad. Incomprensiblemente cuando en Europa comenzaba el declive de lo que se ha llamado "la edad de oro de la jubilación en Europa", a pesar de ello, no se recató en potenciar fórmulas de jubilación anticipada contra las que actualmente se producen todo tipo de críticas.

Esta reforma del año 97, como la del año 85, ha sido analizada desde diversos ángulos: jurídico, económico, social, etc. y los resultados son, como no podían ser de otra forma, unos justificándolas, otros, que se ha quedado corta en sus efectos para lo que necesita el sistema. En cualquier caso, hecha abstracción de la necesidad y de la justificación de ambas reformas, si se admite como indiscutible la información que facilitó el Gobierno a la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo en el Congreso de los Diputados en setiembre de 1999, la modificación del año 85 sobre la forma de cálculo de la pensión de jubilación ha reducido de media las cuantías resultantes en el 3,1% Y la del año 97, en el 2,95%¹⁹.

En abril de 2001 se lleva a cabo un nuevo acuerdo, denominado "Acuerdo Social", que inspirado en las Recomendaciones del Pacto de Toledo pretende impulsar nuevas reformas del sistema. Ese acuerdo sin embargo no lo firma la UGT porque

¹⁸ Artículo 34.8 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. La percepción de la pensión de orfandad entre los 18 y 22 años de edad (huérfanos de padre y madre, hasta 24), se condiciona a que el huérfano, si trabaja, no tenga unos ingresos superiores al 75% del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento. Sorprende sin embargo, que la Seguridad Social proteja al huérfano hasta los 22 años de edad y, sin embargo, la misma Seguridad Social sólo reconozca prestaciones familiares a los hijos menores de 18 años de edad, cuando en ambos casos el objeto de la protección sea el mismo.

¹⁹ Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Septiembre, 1999.

rechaza frontalmente entre otras cuestiones que se amplíe el período de cotización para calcular la pensión de jubilación, o que la separación de las fuentes de financiación del sistema se prolongue nada menos que hasta 12 años. En la renovación del Pacto de Toledo en octubre de 2003 en la Recomendación 1ª refiriéndose a la separación de las fuentes de financiación del sistema se dice que se "considera conveniente realizar la culminación efectiva dentro del plazo de vigencia" del nuevo Pacto, que es de 5 años. La valoración del "Acuerdo Social", incumplido en aquello que el Gobierno desde el primer momento nunca pensó cumplir, es también muy contradictoria, pues para algunos, con ese "Acuerdo Social" "se camina hacia un modelo menos expansivo de Seguridad"²⁰. No se trata en esta exposición, pues no es su objetivo, hacer un análisis o valoración de este "Acuerdo Social", pero llama la atención que se haga hincapié en la obsesiva fijación en profundizar en los criterios de contributividad y solidaridad que se pretende conseguir dentro de un sistema de reparto. Aunque tales objetivos se expliciten en el mismo punto del Acuerdo (el V), da igual, pues para sus firmantes son dos principios que no consideran antagónicos en el modelo de reparto y, además, en cualquier momento se puede utilizar alternativamente el objetivo de la contributividad o el de la solidaridad o los dos simultáneamente, en función del momento político y del criterio de oportunidad. Igualmente llama la atención que se dramatice y se declare perentorio el establecimiento de un seguro de dependencia, pues antes del 30 de junio de 2002 debería estar finalizada la elaboración de propuestas concretas. Sin embargo ni se finalizó en toda la legislatura en el año 2004, ni se conocieron las propuestas hechas, si es que alguna vez se hicieron, y mucho menos un proyecto normativo. Transcurrieron tres años desde ese compromiso social, sin que en la práctica se transformara literalmente en nada, pero en el momento de suscripción del Acuerdo Social, que alimentó una gran esperanza social para las personas dependientes, fue resaltado como un gran logro

²⁰ Así MONEREO PEREZ, J.L. en "La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social" en rev. Relaciones Laborales, nr. 24, diciembre 2001, Madrid. El autor es pesimista en relación con ese acuerdo y considera que se está en una situación de transición de ciclo largo hacia un modelo de Seguridad Social de mínimos y más asistencialista y ante un lento camino hacia la privatización.

y un gran objetivo a cumplir. Lo que no podía faltar en el Acuerdo Social es la promoción de la "previsión social complementaria", y en este sentido, que deberán modernizarse las posibilidades de gestión e inversión de los fondos de pensiones en el contexto de la Unión Europea, algo tan ridículo como inconcreto, sin que se haya podido conocer qué es lo que con ello se pretendió. Lo importante fue que el Gobierno consiguió un acuerdo para sus objetivos políticos. En temas tan importantes como la nueva situación demográfica no mereció la más mínima consideración.

A lo largo de los años 2001 a 2003 se adoptaron una serie de medidas tendentes a facilitar el cese en el trabajo y el acceso a la pensión de jubilación, la conciliación de la vida familiar de las personas trabajadoras (focalizado en las madres trabajadoras), reformas en la prestación por desempleo, etc. La nueva regulación del acceso a la pensión de jubilación ²¹ en contra del sentido común y de todas las recomendaciones de organismos internacionales, especialmente de la Comisión de la Comunidad Europea, de la OCDE, etc. ²² abrió aún más las posibilidades preexistentes de cesar en el trabajo a partir de los 60 años de edad y no sólo cuando se había producido la primera cotización antes del 1.1.1967.

²¹ El R.D. ley 16/2001, de 27 de diciembre y la ley 35/2002, de 12 de julio.

²² En los años 50, la tasa de ocupación de los hombres en la U.E. con edades comprendidas entre 60 y 64 años era del 80%, en el año 97 habla descendido al 30% y en el 1999 al 22,3%. De ahí la recomendación de que "la tasa de ocupación de las personas mayores de 55 años debe incrementarse de tal manera que se alcancen las tasas de ocupación de este grupo de personas que había en los años 60, que eran cercanas al 40%, en "Altersvorsorge Zwischen demographischen Druck und Wirtschaftswachstum - Analysen" Diciembre 1999 - Dresdnerbank -; Informe de la Comisión "Comunicación de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social: La evolución de la protección social en una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras" - KOM - 2000 - 662 final- 11.10.2000, Bruselas; ya en el informe del ECOFIN del 6.11.2000 se recomendaba que las "reformas de los actuales sistemas de pensiones deberían considerar como una medida prioritaria el aumento de la edad de jubilación, especialmente en los regímenes de jubilación anticipada. Igualmente en el Boletín mensual del Banco Central Europeo de julio de 2000 se critica la existencia de "generosos acuerdos de jubilación anticipada que han tendido a reducir la edad media efectiva de jubilación". Lo que resulta sorprendente, y sería cínico si es cierto, que el Banco de España en el año 2001 anunciara que jubilar anticipadamente a los trabajadores de la banca con cargo a reservas y con cargo a la Seguridad Social se iba a acabar y sin embargo, según información aparecida en la prensa, el propio Banco de España autorizó tal práctica en el año 2004 (con cargo a reservas), y también en los años 2002 y 2003. El propio Banco de España en el año 2003 para su propio personal ha utilizado en el año 2003 la técnica de la jubilación anticipada para mayores de 55 años de edad.

La siguiente reforma se produce en diciembre de 2007²³ y tampoco incide en la consideración de la cuestión demográfica. Y aunque modifica algunas cuestiones como la nueva fórmula de cálculo de la pensión de incapacidad para que su cuantía dependa también del período de cotización previo como para las pensiones de jubilación, vuelve a incidir en el error de dulcificar las condiciones para el acceso a determinadas fórmulas de jubilación anticipada que se había producido ya en el año 1997, con el agravante que ahora las recomendaciones en contra de los organismos internacionales y las medidas que estaban adoptando algunos países de nuestro entorno se estaban convirtiendo casi en exigencias. A partir de esa Ley de 2007 por primera vez la seguridad social reconoce pensiones de viudedad a las parejas de hecho.

Entre mediados de los años 2000 y la siguiente renovación del Pacto de Toledo en el año 2011 siguieron las publicaciones en donde se analizaba la viabilidad del sistema y los argumentos contrarios utilizados se mezclaban entre las expectativas demográficas adversas para el sistema, como la hipotética mala situación del mercado de trabajo que se podía producir. Generalmente, aunque se pronostica que existirían problemas en la financiación de los sistemas de reparto, también se planteaba que podían existir en los de capitalización, de ahí la recomendación hacia un sistema mixto.²⁴ Para otros, sin embargo, la recomendación de un sistema mixto no deriva solamente de esos problemas que pueden plantearse, sino de que “un sistema de capitalización posee una mayor rentabilidad y genera menores distorsiones...”²⁵ En este último caso los autores no vieron, o no quisieron ver, la crisis económica que se avecinaba en el año siguiente a su estudio y que hizo tambalear al conjunto de los fondos de pensiones europeos que les hizo perder el 20% de su valor anual anterior en el año 2008, como se explica en el Capítulo correspondiente más adelante.

²³ Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de seguridad social.

²⁴ HERCE José Antonio en: “La sostenibilidad de las pensiones en España ¿Una demografía desfavorable o un diseño equivocado?”, Fundación Carolina, Madrid, marzo 2007.

²⁵ CONDE RUIZ José Ignacio y otros en: “La economía política de las pensiones en España”, pág.42, Fundación BBVA. Madrid 2007.

En enero de 2011²⁶ se aprueba el nuevo texto del Pacto de Toledo renovado. En las primeras páginas de ese texto se hace un recorrido sobre las Recomendaciones aprobadas en el Pacto de Toledo del año 1995 y en el año 2003 y pasa inmediatamente después a exponer lo que llama “IV.- EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA PREVISTA PARA ESPAÑA”, que es un resumen de las aportaciones de la Comisión de la UE y del Instituto Nacional de Estadística (INE). La lectura de este epígrafe IV refleja claramente la inquietud que produce y genera esta realidad, lo que motiva que se recomiende a los poderes públicos adopten medidas en la futuras reformas que al menos neutralicen las consecuencias para el sistema público de pensiones.

En las 21 Recomendaciones la Comisión no permanente del Pacto de Toledo hace un extenso recorrido de la situación del sistema público de pensiones y se detiene en cada una de ellas para fundamentar y razonar cada una de las Recomendaciones. Por primera vez se produce un disenso en algunas de ellas, como se enfatiza en la referida al mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones y critica la no revalorización de las pensiones en el año 2011, vulnerando así el Pacto de Toledo del año 2003 y el artículo 48 sobre revalorización de las pensiones de la Ley General de la Seguridad porque se suspende durante ese año su aplicación con lo que se anula la garantía del poder adquisitivo para el año 2011.

Un segundo desacuerdo importante en las recomendaciones que se aprobaron es el que se refiere a la edad de jubilación que, después de repetir lo que los organismos internacionales están expresando recientemente sobre la prolongación de la edad de jubilación y la incidencia de la cuestión demográfica en la determinación de la edad de jubilación, “la Comisión constata que no se ha alcanzado acuerdo alguno en materia de edad legal de jubilación”. Con la lectura de este último párrafo y el conjunto de la Recomendación 12 se llega a la conclusión que es una clara

²⁶ El 13 de enero de 2011 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) el nuevo texto del Pacto de Toledo.

incongruencia e incoherencia, pues es precisamente lo que antes de ese párrafo se expresa lo que justifica toda la Recomendación. Ahora bien, no decir nada respecto a la edad de jubilación hubiera sido algo más que sorprendente. Lo que se pretendía realmente era expresar una opinión contraria a lo que el Gobierno estaba manifestando, pero que aun no estaba plasmado en norma alguna: aplazar la edad de jubilación de 65 a 67 años de edad, como realmente así sucedió meses más tarde en la Ley 27/2011 del mes de agosto.

Hay que reconocer sin embargo que las Recomendaciones del Pacto de Toledo del año 2011 son indudablemente más precisas y más justificadas y fundamentadas que sus precedentes, e incluso más polémicas pero que no han sido así valoradas en la opinión pública, como es la que se refiere a la adecuación de las bases de cotización a los salarios reales y mejorar consecuentemente las prestaciones que recibirán como consecuencia de ello (Recomendación 5), que todas las bonificaciones de las cotizaciones que se establezcan “deberán financiarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general” (Recomendación 1). Son, en definitiva, todo un recorrido sobre casi todas las situaciones actuales socialmente no aceptables y discutibles que aconsejan de ciertas modificaciones legales dentro de la Seguridad Social.

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, de actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social²⁷ quiere dar una respuesta y cumplir con algunas de las Recomendaciones del Pacto de Toledo de 8 meses antes, pero no lo consigue y perdió una gran oportunidad como más adelante se comprobará. La tramitación parlamentaria de esta ley se vio envuelta por 4 elementos perturbadores que pudieron y debieron haberse previsto que iban a suceder: la no revalorización de las pensiones para el año 2011; la polémica suscitada como consecuencia del aplazamiento de la edad de jubilación a los 67 años que contenía la ley y que fue uno de los motivos por los que no hubo acuerdo en el Pacto de Toledo en ese punto; por la presencia y consecuencias de la crisis económica, y por la cercanía de

²⁷ BOE de 2 de agosto de 2012.

unas elecciones generales. Fueron los peores condimentos para llevar a cabo una reforma con una discusión sosegada. Se podría añadir como quinta cuestión, el largo tiempo de “vacatio legis” porque no entra en vigor hasta el 1 de enero de 2013 cuando la ley había sido aprobada el 1 de agosto de 2011 y publicada en el Boletín Oficial del Estado al siguiente día. El proyecto de ley entró ya como agua poco clara en la tramitación parlamentaria y salió como agua contaminada en una ley como hoy se conoce y con unas elecciones generales que se celebraron 4 meses más tarde que las perdió el partido político proponente de la ley y que el partido en la oposición se mostró beligerante en toda su tramitación parlamentaria. La multitud de disposiciones adicionales, transitorias y derogatorias sólo se explican por las concesiones que el gobierno en minoría tuvo que hacer en el trámite parlamentario. Son más numerosas que los artículos de la propia Ley. La Ley 27/2011 que se está comentando, aún sin haber entrado en vigor ha sido derogada, entre otros, en algunos de sus puntos importantes y novedosos que presentaba: lo que se refiere a la jubilación parcial, lo que se refiere a las formas voluntaria e involuntaria en el cese en el trabajo y correspondiente acceso a la jubilación y al reparto del porcentaje de incremento de la cuantía de la pensión por años de cotización. Se ha “suspendido” su aplicación durante tres meses de una norma que aún no había entrado en vigor el 1.1.2013, lo cual significa que esos aspectos serán modificados y nunca se aplicarán.

Los puntos más novedosos de esta ley a los efectos de este estudio referido a las pensiones, y que en algunos supuestos son contradictorios con el propio Pacto de Toledo que se había aprobado en el Parlamento 7 meses antes podrían resumirse en:

- ✓ Por vez primera se establece que los complementos a mínimos en ningún caso pueden tener una cuantía superior a la establecida para las pensiones no contributivas, lo cual tiene una lógica coherente. Pueden verse afectadas 300.000 pensiones actuales con complementos mínimos superiores a la pensión no contributiva.

- ✓ Por primera vez se modifica la edad de jubilación de 65 años establecida en el sistema actual en el año 1967 y se sitúa en los 67 años, aunque acepta que se pueda acceder a los 65 años con 38 y 6 meses de cotización, lo que probablemente más de 45% de todas las nuevas pensiones de jubilación se produzcan mediante esta fórmula.
- ✓ Se modifica la fórmula de cálculo de las pensiones de jubilación e incapacidad en función de los años de cotización e intenta –pero no lo consigue– un reparto proporcional del 50% entre los años necesarios para alcanzar el 100% de la base reguladora. El otro 50% se reconoce una vez cubierto el período mínimo de cotización para el acceso al derecho que, en caso de jubilación, son 15 años. Esta novedad ha sido parcialmente “suspendida su aplicación durante tres meses” a partir del 1.1.2013 que aún no había entrado en vigor. Esta suspensión parcial del artículo 163.3 de la Ley General de la Seguridad Social se refiere a la anticipación de la jubilación cuando una vez reducida la cuantía por los coeficientes reductores correspondientes resulte de una cuantía superior al tope máximo de pensión. Es el plazo que el Gobierno ha dado para llegar a un nuevo acuerdo sobre esa cuestión, y lo que es muy probable es que nunca se aplicarán en el sentido que estaba anteriormente aprobado.²⁸
- ✓ El período de cómputo de las bases de cotización para determinar la cuantía de la pensión de jubilación e incapacidad se amplía a 25 años, con período transitorio que finaliza en el año 2022.
- ✓ Se implantan dos modalidades de acceso a la jubilación anticipada: una derivada del cese involuntario del trabajador y otra derivada de la voluntad del mismo. Pero esta novedad también ha sido “suspendida su aplicación durante tres meses” a partir del 1.1.2013 que aún no había entrado en vigor. Es el plazo que el Gobierno ha dado para llegar a un nuevo acuerdo sobre

²⁸ La Ley que deja sin aplicación durante tres meses lo que había establecido la anterior Ley 27/2011, es un Real Decreto Ley 29/2012, de 31 de diciembre de 2012, Boletín Oficial del Estado (BOE) de 31.12.2012 en donde se mezclan los temas de seguridad social con otros sobre la generación de energía a través del sistema eléctrico. Es decir, en una mala técnica legislativa.

esa cuestión y lo que es muy probable es que nunca se aplicarán en el sentido que estaba anteriormente aprobado.²⁹

- ✓ Se endurecen los requisitos de acceso a la jubilación parcial.³⁰
- ✓ Se regula el acceso a la pensión de jubilación derivada de la expedientes de regulación de empleo de trabajadores mayores de 50 años.
- ✓ Se suprime el acceso a la jubilación anticipada a los 64 años sin reducción de coeficiente reductor, pero se mantienen once fórmulas de acceso a la pensión de jubilación a pesar que el mismo Parlamento había aprobado 7 meses antes la Recomendación 12 del Pacto de Toledo en donde se prevé “...que las once fórmulas de acceso a la pensión de jubilación existentes actualmente son excesivas, por lo que considera conveniente...la supresión o modificación de aquellas que sean incompatibles con el contenido de esta Recomendación en su conjunto...” No se prestó la más mínima atención a esta Recomendación.
- ✓ Se prevé incrementar mediante desarrollo reglamentario del Gobierno la pensión de viudedad del 52% actual al 60% de la base media de cotización cuando la persona beneficiaria tenga una edad de al menos 65; que no tenga derecho a otra pensión; y supeditada al nivel de ingresos. Siete meses antes en la Recomendación 13 del Pacto de Toledo se acordaba en el Congreso de los Diputados, es decir el mismo órgano que ahora aprobaba la Ley 27/2011, que habría que aumentar la pensión de viudedad pero “...no obstante, la cuantía resultante nunca podría dar lugar a una pensión superior a la pensión de la que ésta deriva...”. Es decir que se produce una contradicción flagrante con una pensión de jubilación equivalente al 50% de la base media de cotización con 15 años de cotización; la pensión de viudedad que deriva de esa pensión de jubilación resulta superior si se le aplica el 60% de esa misma base media de cotización. Es decir que el cotizante-pensionista de

²⁹ La Ley que deja sin aplicación durante tres meses lo que había establecido la anterior Ley 27/2011, es un Real Decreto Ley 29/2012, de 31 de diciembre de 2012, Boletín Oficial del Estado (BOE) de 31.12.2012 en donde se mezclan los temas de seguridad social con otros sobre la generación de energía a través del sistema eléctrico. Es decir en una mala técnica legislativa.

³⁰ Ver nota anterior.

jubilación vale más muerto que vivo. Curioso efecto e increíble contradicción fruto de pactos parlamentarios que confunden a los ciudadanos: cuando viven ambos cónyuges perciben una pensión inferior a cuando fallece el cónyuge pensionista. Esta previsión legal que debería haber sido desarrollada por un Gobierno distinto al que estaba en el poder cuando se aprobó la Ley 27/2011, nunca fue desarrollada. Es más, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 se hace una referencia explícita a que “se aplaza la aplicación” de la normativa que en la Ley 27/2011 se preveía tal incremento de la pensión de viudedad.³¹ A pesar de todo lo anterior, y según la legislación actualmente vigente, la pensión de viudedad puede alcanzar una cuantía superior que una de jubilación.

- ✓ Se introduce lo que se ha venido en llamar el factor de sostenibilidad de la Seguridad Social, que consiste fundamentalmente en adaptar cada 5 años el sistema de pensiones a la evolución experimentada de la esperanza de vida. Entre tanto el Consejo de la UE el 10 de julio de 2012 recomendando a España en relación con el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España “asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza de vida a la hora de regular el factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma de pensiones...”.³² Esta recomendación la tiene que poner en la práctica un partido político que ahora está en el Gobierno y que meses antes había votado en contra del desplazamiento de la edad de jubilación a los 67 años en la tramitación parlamentaria de la Ley 27/2011 e incluso en la Comisión del Pacto de Toledo respecto al desplazamiento de la edad de jubilación. Esta recomendación del Consejo de la UE, tiene como única y exclusiva función exigir el cumplimiento del Programa de Estabilidad para España para 2012-2015 y es propio de la inercia comunitaria utilizando y mezclando todas las cuestiones y temas aunque se trate de materias inconexas.

³¹ Disposición Adicional Octogésima Tercera Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para el año 2013, (BOE del 31 de diciembre de 2012).

³² Diario Oficial de la Unión Europea de 24 de julio de 2012, C-219/81

El llamado “factor de sostenibilidad” ha sido impuesto por Alemania en la política social comunitaria y que Alemania había introducido en el año 2005 por el Gobierno SCHROEDER en el sistema de pensiones que denomina “Nachhaltigkeitsfaktor” y que su resultado final fue la reducción de la cuantía final de todas las pensiones. Esta reducción podía ser neutralizada, o cuando menos dulcificada en sus efectos, por un sistema complementario voluntario y de capitalización cuya cuantía anual de aportación (cuota o prima), no puede ser superior al 4% del salario individual y que goza de fuertes desgravaciones fiscales en el impuesto sobre la renta. Su implantación ha supuesto un fracaso según el reciente informe del Instituto de Economía Alemán en Berlín diez años después.³³

Con el proyecto de presupuestos de la seguridad social para el año 2013 se alcanza por fin la plena separación de las fuentes de financiación del sistema contributivo de prestaciones al financiar el Estado con cargo a la fiscalidad en general el gasto por complementos a mínimos. A los exclusivos efectos informativos se considera preciso reconocer que el importe de los complementos a mínimos alcanza aproximadamente 8 mil millones de euros al año, es decir 2,65 puntos de cotización al valor actual. Este objetivo se había hecho casi increíble, pues desde el primer Pacto de Toledo del año 1995, renovado en el del 2003 y en el año 2011, se recomendaba la separación de las fuentes de financiación. Han tenido que transcurrir 17 años para que se pudiera alcanzar este objetivo, y ha sido precisamente en un momento de crisis económica profunda, y no precisamente en las cuentas de la Seguridad Social con un Fondo de Reserva de más de 69 mil millones de euros (casi el 7% del PIB).

Después de la presentación del anteproyecto de presupuestos de la seguridad social, el Gobierno ha aprobado un Real Decreto Ley por el que se determina que no

³³ Deutsche Institut Wirtschaft –DIW- Wochenbericht, nr. 47-2012, Berlin - www.diw.de

se producirá para el año 2012 la adaptación de las pensiones al IPC real producido desde noviembre de 2011 al mismo mes de 2012, según lo establece el artículo 48 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS).³⁴ No han transcurrido dos años desde que se acordó el Pacto de Toledo (13 enero de 2011), y por segunda vez se ha vuelto incumplir la Recomendación sobre la adaptación anual de las pensiones al IPC real, por un gobierno de signo distinto al del año 2011 y que tantas protestas llevó a cabo cuando estaba en la oposición, dejando constancia de esa queja en la propia redacción del Pacto de Toledo en enero de 2011. Además, con un agravante, pues se pretende dar retroactividad a la suspensión de la aplicación de la adaptación al IPC, cuando el derecho por parte del pensionista a esa adaptación ya se ha producido a lo largo del año 2012, aunque no se hace efectivo sino cuando se conoce el IPC real en noviembre de cada año. Después de lo que está sucediendo recientemente habría que concluir que el Pacto de Toledo se ha convertido justamente en lo que nunca se había pretendido que fuera: una ventana de discusión y controversia pública del “y yo más”. Se está desprestigiando el sentido y el valor que tuvo desde el año 1995, y los ciudadanos empiezan a no creer y a sentirse inseguros con ese acuerdo porque no es respetado ni por los mismos que después aprueban sus leyes de desarrollo. De seguir siendo así, quizá la Comisión del Pacto de Toledo podría dedicarse a otras cuestiones más útiles que dedicarse a aprobar recomendaciones que sistemáticamente son posteriormente incumplidas e ignoradas.

Con esta reducida exposición de la evolución más reciente del sistema público de pensiones de reparto sólo se pretende mostrar las constantes adaptaciones que se han llevado a cabo en España por gobiernos de uno y otro signo, y hay que aceptar que han contribuido a mantenerlo al menos hasta la actualidad, a pesar del rosario de contradicciones e incongruencias que en ese proceso de adaptación se están produciendo. El impulso constante de las reformas se hace imprescindible ante los

³⁴ Real Decreto Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social (BOE del 1 de diciembre de 2012).

cambios en los comportamientos sociales o ante previsibles evoluciones y condicionantes sociales y económicas que pueden condicionar el futuro del sistema. Ignorar esas situaciones habría que entender que lo que se pretende es deteriorar el sistema y preparar las condiciones para un cambio de modelo.

Estos constantes cambios y adelantarse a las previsibles condiciones adversas para los sistemas públicos de pensiones también se han producido permanentemente en la Europa comunitaria hasta períodos recientes, pero no en los actuales, que en muchos casos obedecen a criterios y a propuestas contradictorias de la propia tecnocracia y burocracia de la Comisión de la UE, como en alguno de los siguientes capítulos se tendrá ocasión de comprobar, y que en la gran mayoría de las ocasiones son decisiones revestidas de pura tecnocracia-ideologizada y en las que al Parlamento Europeo se le mantiene ausente. Cuando en los numerosos estudios más recientes sobre la protección social de la Comisión de la UE. se apela a la necesidad de reformas porque “nuestro objetivo es un Estado de bienestar sostenible”, se está deliberadamente utilizando un concepto manipulado que esconde una propuesta de Estado de bienestar de menor calidad, con menor coste y generalmente para dar entrada al beneficio privado.³⁵ Esta última apreciación está muy justificada por lo que apareció en un proyecto de recomendación de la Comisión de la UE sobre cláusulas administrativas para la contratación en las administraciones públicas y que de forma expresa se referían a los servicios que prestan los sistemas públicos de la Seguridad Social.³⁶ Algunos Estados miembros y con un año de retraso, bien entrado el año 2012, reaccionaron alarmados ante Bruselas por el contenido de esa propuesta. También en el propio Parlamento

³⁵ Ver a este respecto la reciente publicación “No es economía, es ideología” de Economistas Frente a la Crisis, Ediciones Deusto, Barcelona. 2012. Según sus autores “el Estado de bienestar es la propuesta de la Unión Europea para el mundo. Sin esa propuesta la democracia perdería la profundidad y, seguramente, la Unión también perdería parte de su sentido” y habría que añadir que renacería la vieja y quizá certera expresión de los años 70 de la “Europa de los mercaderes”, y se continuaría en la actual peligrosa senda de la pérdida de credibilidad en la U.E. por parte de los ciudadanos, y el renacimiento de los nacionalismos europeos.

³⁶ El Comisario Michel BARNIER en noviembre de 2011 presentó un proyecto de recomendación que en el anexo XVI de esa recomendación aparece una mención expresa a las condiciones de externalización de los “servicios que prestan los sistemas públicos de la seguridad social”.(Número de referencia 75-3 00000-9). Para más información al respecto: EUROREPORT-SOCIAL-nr. 11/2012-año 20º, pág. 9 y ss. Bruselas-Berlín.

Europeo la reacción fue de sorpresa y entendió que el derecho nacional prima en este caso sobre el comunitario, pero la propuesta siguió su tramitación hasta que la propia Comisión ante la alarma creada reaccionó aclarando que en ningún caso se estaba proponiendo, invitando o incitando a la externalización parcial o total de servicios que presta la Seguridad Social.

2.-El cambio demográfico supone ya un mayor coste para la sociedad. El *“aquí no pasa nada”*, no aporta soluciones, sino que agrava la situación.

En los años 80 y principios de los 90, desde la práctica totalidad de todos los Organismos Internacionales, incluida la propia Unión Europea, se abogaba por la reducción temporal de la edad de jubilación con el argumento de que era conveniente paliar los efectos de las altas tasas de desempleo y dar así entrada a una nueva generación de jóvenes en el mercado de trabajo. La crisis del petróleo y la consiguiente crisis económica habían hecho ascender el desempleo en Europa a tasas hasta entonces desconocidas. Ahora, si se atiende a las declaraciones de esas mismas instituciones y sucesivos estudios de la Comisión de la U.E., la postura y la recomendación es diametralmente distinta, pues en ellos se indican que las prejubilaciones son la peor de las soluciones que pueden adoptarse para salir de la crisis económica y son dañinas para la viabilidad de la seguridad social.

No se preveía en aquel entonces qué problemas iba a suscitar ese tipo de política en los sistemas de protección social, lo importante era que la relación activo-pasivo, es decir, el número de cotizantes aumentara sin prestarle excesiva atención a que con esa política también se aumentaba el número de pasivos, pero su coste se diluía en múltiples políticas de lo que después se ha venido conociendo como fórmulas alternativas de jubilación anticipada y prejubilaciones que se extendió por toda Europa. Los años 90 fue la época que podría denominarse como *“la edad de oro de*

la jubilación”, pues los países europeos bajaron la edad de jubilación impulsando múltiples fórmulas de anticipación de la misma, con una política cortoplacista de decisiones sin examinar las consecuencias a largo plazo. Después, a mediados y finales de los años 90, se puso la Comisión de la U.E. a la cabeza de una carrera hacia el aumento de la edad de jubilación en todos los países europeos. Ante el problema del envejecimiento acelerado de la sociedad europea se está reaccionando en Europa como suele suceder respecto de todos los problemas: Primero le asombra, después le entra la duda sobre la magnitud del problema, a continuación acepta el problema, seguidamente intenta adoptar decisiones para paliarlo o superarlo y, por último, hace el cambio, aunque sea tarde o erróneo.

Pero en todo ese proceso de toma de conciencia de la situación demográfica, han transcurrido más de 15 años y aún hoy es difícil saber con exactitud en cuál de las fases anteriores se encuentra la toma en consideración por la sociedad europea y por la actual Comisión de la U.E. y a qué intereses obedece.

Ya en los años ochenta comenzaba a oírse en determinados foros tanto nacionales como internacionales, y especialmente a partir de mediados de los años 90, que la caída de la tasa de natalidad en Europa llevaría a plantearse también su impacto sobre el futuro de los sistemas de protección social. La baja tasa de natalidad se estimaba que influiría decisivamente en la viabilidad de los sistemas públicos de protección social. Esta afirmación, aceptada en aquellos años, se está poniendo en tela de juicio recientemente por los demógrafos y por los recientes estudios sobre la viabilidad de los sistemas de protección social porque consideran que el mayor impacto en los sistemas lo genera fundamentalmente la mayor esperanza de vida y, en menor medida, la baja natalidad, aunque se le deba prestar mayor atención que hasta ahora. La baja natalidad no tiene efectos económicos directos y a corto plazo en los sistemas de pensiones. La necesidad de incremento de la natalidad se justifica por otras razones, tales como ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de tener los hijos que deseen, que el desarrollo de una actividad fuera del hogar no se convierta en una dificultad insalvable o muy costosa si se desea compatibilizar con

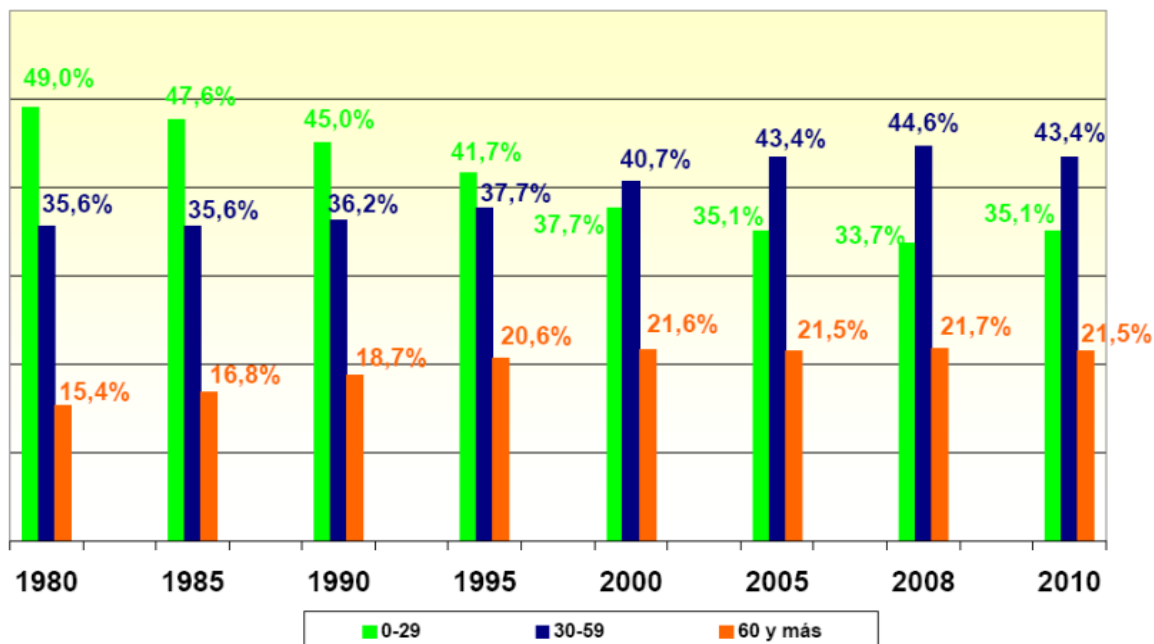
la tenencia de hijos, etc. Son razones personales y sociales las que exigen que se adopten medidas para facilitar la conciliación entre vida familiar y trabajo fuera del hogar³⁷. Una sociedad no puede vivir sin niños y los dirigentes europeos no hacen nada para evitar que Europa disminuya y envejezca en tanto que el resto del mundo crece y permanece joven.

Ha sido en los recientes años cuando la discusión social sobre la situación demográfica que se ha ido desarrollando en la sociedad se está centrando fundamentalmente en los retos que se plantean a los sistemas económicos y de Seguridad Social como consecuencia de una población que envejece permanente y aceleradamente. Se teme que en este proceso la sociedad se fragmente y prenda una discusión indeseada de jóvenes contra viejos, o dónde deben situarse los límites de la equidad intergeneracional. Se empieza ya a hablar de este riesgo social especialmente en los países nórdicos y Alemania. Es más, ya se ha empezado a discutir que las decisiones de una generación no pueden condicionar el bienestar de la siguiente, ni tampoco que una generación puede condicionar las decisiones de la siguiente.

España tampoco es ajena a esta discusión, pues los hechos son muy similares a los que está sucediendo en el resto de los países europeos. Así, en el año 1980 el 15'4% de la población tenía 60 o más años, mientras que en el año 2006, es decir, en apenas 25 años se ha pasado al 21'6%, un incremento de 5 puntos porcentuales más.

³⁷ Actualmente no se acepta la conclusión simplista de que las mujeres con mayor nivel de formación tienen menos hijos que las de bajo nivel de formación y que las mujeres que desarrollan un trabajo fuera del hogar tienen menos hijos que las que sólo trabajan en el hogar. La cuestión no es tan simple como los recientes estudios lo están demostrando y los resultados son muy diferentes según el país de que se trate. Ver a este respecto los estudios específicos del Max Planck Institut für demografische Forschung-2005-nr 3, Aus erster Hand. Rostock.

Cuadro 2 Población española. Ambos sexos Estructura porcentual



Notas: Años 1980-1995: estimaciones intercensales de población a 1 de enero

Años 2000-2009: Revisión del Padrón Municipal a 1 enero.

Año 2010: Proyección de población a corto plazo 2008-2018

Fuente: INE

Siendo como es ésta una situación nada favorable para el futuro del Estado de bienestar en general, hay que añadir también la negativa situación derivada de haber bajado del 49'08% del año 1980 de personas menores de 29 años, al 34'6% en el año 2006 (ello va a significar que no solamente haya menos cotizantes por la baja natalidad, si no que en el futuro también habrá menos padres que tengan hijos cotizantes al sistema, salvo que se adopten otro tipo de medidas). La situación desfavorable derivada de la existencia de mayor porcentaje de personas mayores de 65 años, se incrementa aún más, y de forma más acelerada, por el menor porcentaje de población de jóvenes –no sólo 6 puntos de incremento en 25 años de las personas mayores de esa edad- sino por los 14 puntos menos de personas jóvenes.

En otras palabras, en España el proceso de envejecimiento de la sociedad se acelera de forma muy notable más que en los países de nuestro entorno: hay menos jóvenes, y las personas mayores viven más tiempo, tanto es así que en las

últimas tres décadas en España la esperanza de vida al nacer se ha incrementado en 10 años y, además, según algunas expectativas, por cada 10 años transcurridos, el incremento será de algo más de 1 año de mayor expectativa de vida.

Esta mayor expectativa de vida, no sólo supone un mayor coste en el gasto en pensiones, sino también, y de no menor impacto económico, en asistencia sanitaria, farmacéutica y prestaciones por la dependencia de esas personas mayores, pues mayor expectativa de vida, no es ni mucho menos sinónimo de mantenimiento de la calidad de vida previa durante los más años de supervivencia³⁸ sino un claro encarecimiento en los costes sociales que la Seguridad Social no previó en su diseño original ni en su posterior desarrollo.

Sería necesario, por lo tanto, prestar especial y continua atención a esta situación, pues el envejecimiento rápido generalmente divide a la sociedad en ganadores y perdedores, salvo que coincida con fuertes incrementos del gasto social, que no siempre será posible económicamente, para que no se rompa la equidad intergeneracional alcanzada.

Hay menos jóvenes porque el índice de natalidad es más bajo y el envejecimiento de la población se acelera porque hay menos jóvenes. Así es como se está produciendo en España, como también en otros países europeos, y lo que jamás había sucedido antes si se excluye la inmigración: crecimiento de la población sin nacimientos. Esta situación tiene su origen en la mayor esperanza de vida³⁹.

En todos los países de la Unión Europea, como también en España, las mujeres han trasladado la tenencia del primer hijo a edades más tardías: las mujeres en Italia,

³⁸ La implantación del llamado “seguro de dependencia” en muchos países europeos como nueva rama de protección social en los últimos años obedece a este nuevo fenómeno social, pues no hacer nada para solucionar los problemas de esas personas mayores dependientes es condenar a muchas de esas personas a terminar sus vidas de forma penosa y financieramente ruinosa.

Lo que realmente resulta preocupante desde el punto de vista socio-económico no es el envejecimiento en sí, ni tampoco la mayor expectativa de vida, sino que la mayor longevidad suele estar asociada a una creciente discapacidad y al inicio de una mala calidad de vida. Vid a este respecto en “Cuando Suecia pone en duda su modelo: los aspectos ideológicos del Estado, las transformaciones de la democracia sueca” por Bo Rothstein. Rev. “La vie des idées”. nr. 15, París, Septiembre 2006,

³⁹ Según datos publicados por Demografische Forschung-Aus Erster Hand, 2008, número 4, tres cuartas partes de la población europea vive en países en donde la tasa de natalidad es menor a 1’5 niños por mujer.

Países Bajos, Suecia, Alemania, Austria y España tienen el primer hijo entre los 28-31,5 años de edad, en tanto que en los años 70 se situaba entre los 24-25 años.

Un diferimiento de la maternidad de tales características es uno de los tantos motivos por los que durante este período haya caído la natalidad en toda Europa. Pero no solamente por ello, sino además por otros motivos y no siempre coincidentes en todos los países europeos: inseguridad económica de las mujeres, formas de tiempo libre cada vez más atractivas, mayor duración de la formación profesional, dificultades de la conciliación de la vida familiar y la actividad profesional⁴⁰, dificultades para adquirir una vivienda por su elevado precio, la temporalidad en el trabajo⁴¹, las crisis económicas, cambios en la estructura familiar (separaciones y divorcios más frecuentes, el 37% de los niños nacidos en Europa nacen fuera del matrimonio, como se puede observar en el siguiente cuadro), incremento de los costes derivados de la tenencia de hijos, etc. etc.

También habría que citar como motivo de una tardía edad para la maternidad los avances de la medicina que hace posible la tenencia de hijos incluso a los 40 años de la mujer que ha dejado ser fértil. El deseo de ser madre puede alcanzarse y, dentro de unos límites, la edad deja de ser relevante. La evolución de la curva de tasas de fecundidad por edad de la madre muestra el progresivo desplazamiento de la fecundidad hacia edades más altas (entre 35 y 40 años) compensado, en parte, por tasas más elevadas de fecundidad muy joven (entre 18 y 25 años).

⁴⁰El entonces Comisario para Asuntos Sociales de la U.E., Vladimir Spidla tenía previsto proponer la aprobación de una directiva en virtud de la cual el permiso de maternidad se ampliaría a todos los países de la U.E. a 18 semanas y con garantía para la madre del 100% del salario durante ese período (Die Welt, 11.9.2008). Esa previsión fracasó pues la situación de crisis empezaba a golpear en Europa y especialmente por la oposición del Gobierno alemán.

⁴¹ La tasa de contratos temporales en España en el segundo semestre del año 2008 es del 29'3% según el Instituto Nacional de Estadística.

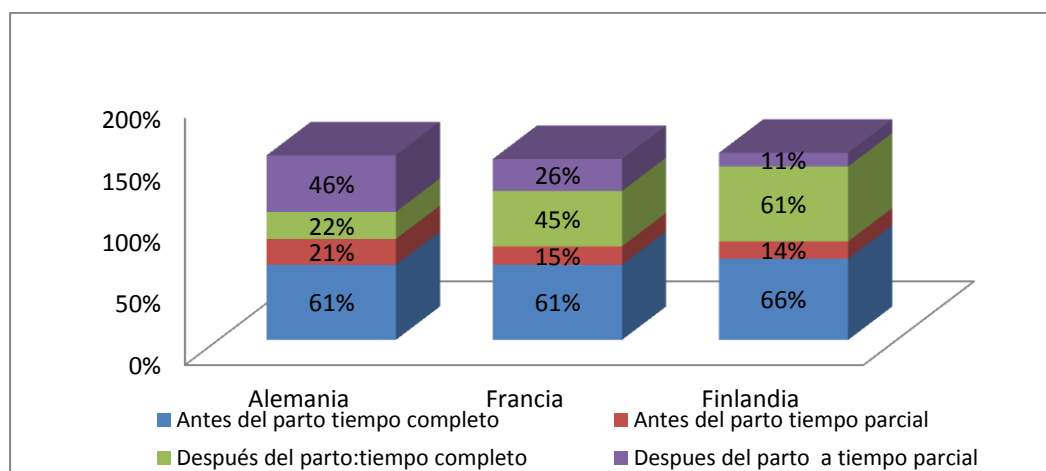
Cuadro 3 Niños nacidos fuera del matrimonio 1960 hasta 2009

	1960	1970	1980	1990	2000	2009
EU-27				17,4	27,4	37,4
BE	2,1	2,8	4,1	11,6	28,0	35,7
BG	8,0	8,5	10,9	12,4	38,4	53,4
CZ	4,9	5,4	5,6	8,6	21,8	38,8
DK	7,8	11,0	33,2	46,4	44,6	46,8
DE	7,6	7,2	11,9	15,3	23,4	32,7
EE				27,2	54,5	59,2
IE	1,6	2,7	5,9	14,6	31,5	33,3
EL	1,2	1,1	1,5	2,2	4,0	6,6
ES	2,3	1,4	3,9	9,6	17,7	31,4
FR	6,1	6,8	11,4	30,1	42,6	52,9
IT	2,4	2,2	4,3	6,5	9,7	23,5
CY		0,2	0,6	0,7	2,3	11,7
LV	11,9	11,4	12,5	16,9	40,3	43,5
LT		3,7	6,3	7,0	22,6	27,9
LU	3,2	4,0	6,0	12,8	21,9	32,1
HU	5,5	5,4	7,1	13,1	29,0	40,8
MT	0,7	1,5	1,1	1,8	10,6	27,4
NL	1,4	2,1	4,1	11,4	24,9	43,3
AT	13,0	12,8	17,8	23,6	31,3	39,3
PL		5,0	4,8	6,2	12,1	20,2
PT	9,5	7,3	9,2	14,7	22,2	38,1
RO					25,5	28,0
SI	9,1	8,5	13,1	24,5	37,1	53,6
SK	4,7	6,2	5,7	7,6	18,3	31,6
FI	4,0	5,8	13,1	25,2	39,2	40,9
SE	11,3	18,6	39,7	47,0	55,3	54,4
UK	5,2	6,0	11,5	27,9	39,5	46,3

Fuente: Eurostat (online data).

También habría que atribuir el descenso de la natalidad a graves errores políticos en la determinación de los objetivos en la protección de la familia: no se trata tanto de aumentar el gasto, como de que el gasto se produzca como consecuencia de ofrecer servicios en sustitución de ayudas económicas individuales a la familia. Hay países en los que el gasto en protección social a la familia es muy similar –Suecia, Francia Alemania y Finlandia- y, sin embargo, se considera que debido a la orientación del gasto, el índice de natalidad difiere sustancialmente: Alemania fundamentalmente otorga prestaciones económicas fundamentalmente en tanto que los otros países el gasto es, además, en servicios. No se trata por lo tanto en incrementar indiscriminadamente el gasto en protección a la familia, como que el gasto vaya destinado a la satisfacción de las necesidades familiares, y que eviten que la tenencia de hijos se convierta en una necesidad de cambio de las costumbres y desarrollo familiares y se convierta una futura pérdida de derechos laborales y sociales. En estos supuestos, el nacimiento de un hijo suele comportar cambios en la actividad de las mujeres y pasar de trabajar a jornada completa, a tiempo parcial en el mejor de los casos, con pérdida de derechos sociales. Esa orientación del gasto en protección social a la familia incide muy directamente en el cambio de esos comportamientos como lo demuestran los datos de los países que se reflejan en el siguiente cuadro.

Cuadro 4 Actividad de las madres antes y después del parto (2009)



Fuente: AT Kearney-Die Welt-30.12.2012 y elaboración propia.

También es cierto que han influido en la trayectoria de la natalidad algunas de las decisiones que se han venido adoptando en algunos países europeos debido al desconocimiento de determinadas situaciones que se venían sucediendo, o a errores en su valoración. En la toma de determinadas decisiones no se tenía en cuenta que aproximadamente el 20 % de las mujeres nacidas en torno al año 1965 en Europa no tenían hijos, que el 28% de las mujeres con mayor formación científica y profesional y nacidas a mediados de los años 60 tampoco han tenido hijos. Por el contrario, las mujeres con menor nivel cultural son las que más hijos tienen, pero sin embargo esa diferencia entre grupos profesionales no se produce en algunos de los países en donde se han implantado mejores condiciones sociales respecto de la familia como Suecia, Dinamarca o Finlandia.

Se está haciendo más patente la impresión según los recientes eurobarómetros de la Comisión de la U.E., que existe una fuerte divergencia entre el número de hijos que desean los europeos y los que realmente tienen: 2'32 hijos son los que desean, frente a 1'5 que son los que realmente tienen. Lo que se traduce en que si se establecieran los mecanismos adecuados y desaparecieran las trabas para conciliar el trabajo con la vida familiar, es probable que se suprimiría una de las principales dificultades para incrementar la natalidad.

No puede atribuirse al trabajo fuera del hogar como único motivo y fundamental de la caída de la natalidad en Europa, pues en las sociedades europeas más industrializadas las mujeres siempre han realizado una actividad fuera del hogar sin que se haya producido una caída de la natalidad. Es cierto que la natalidad descendió a partir de los años 60 en los países con altas tasas de una actividad de las mujeres fuera del hogar. Actualmente sin embargo en los países con mayor grado de desarrollo industrial es donde se está produciendo la mayor tasa de natalidad –Suecia, Francia y EE.UU- y que coincide con el mayor porcentaje de las mujeres que desarrollan una actividad fuera del hogar.⁴²

⁴² Vid a este respecto el estudio “Zukunft mit Kindern” presentado recientemente por la Nationale Akademie der Wissenschaften, Leopoldina, Berlín, 2012, internet: www.bbaw.de

Es cierto que cuando son muchas las variables que producen el mismo efecto, resulta más dificultoso y complicado paliar sus repercusiones que si fuera una sola la causa que genera el problema de la natalidad. Casi con toda seguridad se puede decir que la decisión de la mujer de no tener hijos viene influenciada por múltiples factores y no siempre coincidentes en todos los países europeos. En definitiva, el incremento del gasto en protección a la familia, tampoco es la solución al descenso de la natalidad, si no la orientación del gasto⁴³. La inmediatez del impacto de la solución económica es tanto más atractivo para el político cuanto más elevada sea su cuantía a pesar de que resulte menos eficaz si ese gasto fuera destinado a prestar servicios.

Las explicaciones tradicionales que intentan aclarar o justificar el descenso de la natalidad en Europa no sirven o son, sencillamente, demasiado simples: los países pobres como Moldavia, o ricos como Dinamarca, se encuentran en la misma situación. En la católica España o Italia, los jóvenes viven hasta casi la entrada de los treinta años con sus padres y presentan bajas tasas de natalidad; en la luterana Suecia o Alemania, reciben generosas subvenciones para emanciparse y vivir de forma independiente; y en la multireligiosa Francia a las madres con niños pequeños se les reconoce cuantiosas ayudas económicas y servicios para que puedan conciliar la vida familiar y laboral; este último país tiene una de las más altas tasas de natalidad. Algunos pensaban que la inmigración podría solucionar el problema de la raquítica natalidad europea. El 20% de los hijos eran de padre o madre extranjeros en esta Europa del año 2004. Nada más erróneo, pues las condiciones de vida de los países con baja natalidad influyen tanto en los inmigrantes como en los nacionales y después del período de adaptación y en la

⁴³ Alemania, destina el 3'2% de su PIB a protección a la familia, y Suecia, el 3'0% (año 2009-Eurostat), sin embargo la tasa de natalidad del primer país, 1'32 niños por mujer y Suecia, 1'85 (año 2009-Eurostat). Alemania orienta el gasto fundamentalmente a prestaciones económicas y Suecia, otorga toda clase de servicios a las madres en general, y a las trabajadoras en particular. La mayor parte de la sociedad europea actual en general prefiere el incremento del gasto en los servicios que en prestaciones económicas.

segunda generación tienen el mismo número de hijos según se ha podido comprobar.

La sociedad tiene que tomar conciencia y adoptar decisiones al respecto de que el problema no es sólo el acelerado envejecimiento que se está produciendo, sino que su combinación con la pérdida de importancia relativa de los jóvenes agudiza aún más esa situación.

3. El equilibrio demográfico de los regímenes de pensiones.

3.1. *El equilibrio demográfico perfecto existiría si no se produjeran cambios en la sociedad.*

Además de los factores coyunturales o puntuales que condicionan el equilibrio de los regímenes de pensiones, la situación y evolución demográfica representa ineludiblemente un hecho trascendente. Las decisiones que hoy se adoptan para aliviar el problema tardan largos períodos de tiempo en dar los resultados positivos esperados. También es cierto que los cambios demográficos se producen generalmente de forma lenta, pero son también generalmente predecibles y pueden favorecer la adopción de medidas para, al menos, paliar sus consecuencias.

Una situación económicamente adversa, suele ser coyuntural y no tiene vocación de permanencia, pues si lo fuera, ni la economía, ni la Seguridad Social (ni los modelos de reparto, ni los de capitalización) aguantarían durante largo tiempo instalados permanentemente en una situación de crisis económica. Ahora bien, si la Seguridad Social no es capaz de sostenerse económicamente durante los baches económicos de un país, generalmente es que tiene en su sistema de protección una estructura funcional deficiente y, por lo tanto, ante cualquier adversidad que se presente, no tiene capacidad de resistencia. Nunca se aconsejan *“reformas estructurales para la crisis”* en la Seguridad Social. Pero no por ello hay que descartar la adopción de medidas puntuales. Es más conveniente ir paulatinamente anticipándose a los cambios de la sociedad en función de las predicciones y análisis

continuos de la situación social. La gran dificultad en este caso es no errar en los diagnósticos de los problemas y en su intensidad. Los cambios y sus objetivos que se ofrezcan deben trasladarse a la sociedad con total transparencia para así evitar que arraigue la incertidumbre; la certeza es uno de los pilares para su funcionamiento y aceptación por la sociedad. Los cambios muchas veces son consecuencia de los nuevos comportamientos sociales. Las medidas que se proponen deben tener como finalidad exclusiva remediar las consecuencias adversas de la situación precedente o actual⁴⁴ y de previsiones futuras.

En cada período de funcionamiento de los regímenes conviven, como no podía ser de otra forma, tres generaciones nacidas con 30 años de diferencia. En el modelo de reparto esas tres generaciones, constituyen *“una sociedad de responsabilidad tripartita”*:

- Jóvenes hasta 29 años de edad (niños-jóvenes).
- Edad media, entre 30 y 59 años de edad (los activos).
- Edad mayor, a partir de los 60 años de edad (los pensionistas).

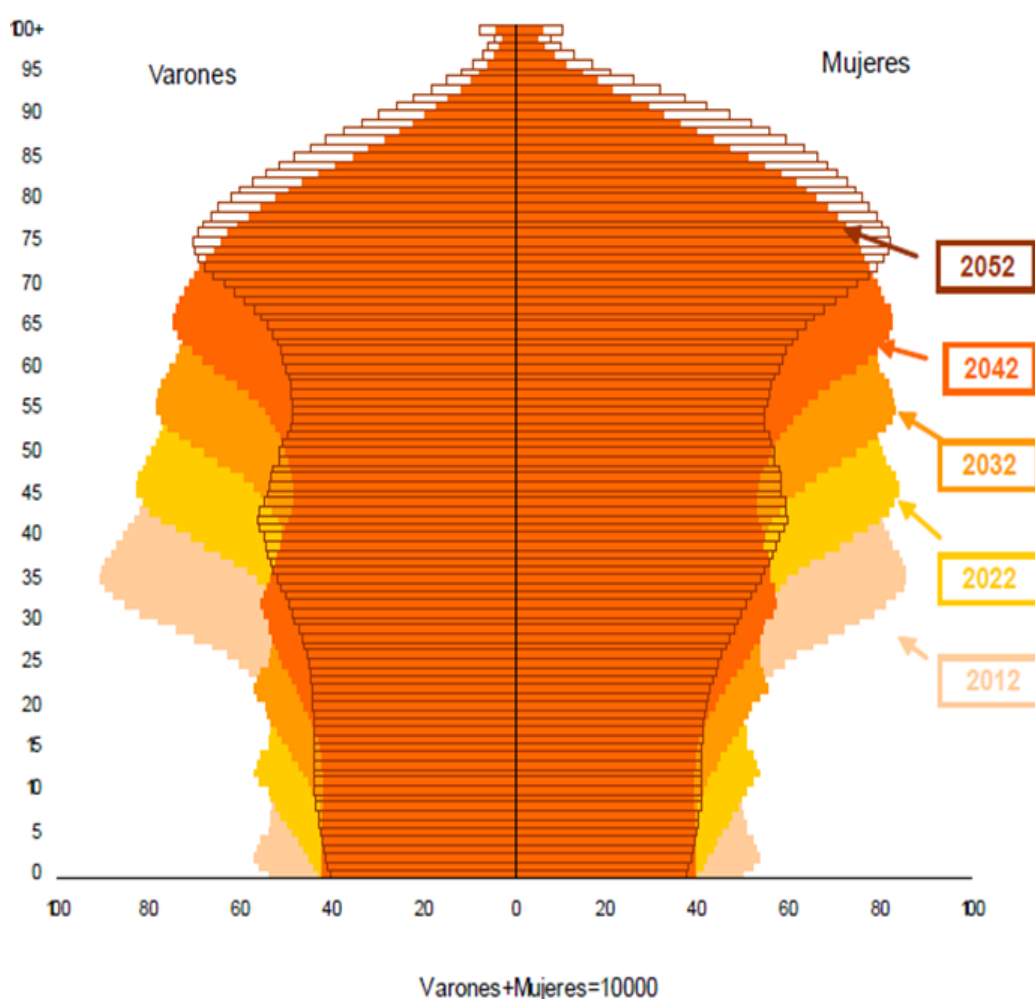
Todos ellos están implicados en el mantenimiento del sistema y en la bondad de la cuantía de las pensiones, pues no es un problema de una sola generación, y las decisiones de una de ellas no pueden condicionar el bienestar futuro de la siguiente. Es lo que se entiende por equidad intergeneracional, y si bien el alcance y límites del Estado de bienestar los define la actual generación, sin embargo es fácilmente entendible que están condicionados por decisiones tomadas por generaciones anteriores.

No es de extrañar, como ya anteriormente se apuntó, que empiecen a observarse ciertos conflictos intergeneracionales en algunas sociedades europeas, pues los intereses de las personas mayores, no son los mismos que los de los jóvenes. Las

⁴⁴ En el informe de la “Comisión Mundial sobre la dimensión social de la Globalización” de la OIT, número 489, pág. 121, Ginebra, 2008, se recomienda que “... Como mínimo, se requieren sistemas de protección social que pueden estabilizar los ingresos...” de los beneficiarios. No puede entenderse por los ciudadanos que “cuando hay presión sobre el gasto público, las transferencias sociales sean uno de los principales objetivos del ahorro público”.

decisiones que se adoptan a favor de esas personas mayores (seguro de dependencia, pensiones mínimas, asistencia sanitaria y farmacéutica gratuita, precios especiales o gratuidad de algunos servicios sociales), gravitan sobre esa franja de edad entre los 25 y 60 años, la que podría denominarse “*generación sándwich*”.⁴⁵

Cuadro 5 Pirámide de población de España



Fuente: Proyección de Población a largo Plazo

Estas tres franjas de edad se van superponiendo y van avanzando una detrás de otra como se observa en la Proyección de Población a Largo Plazo del Instituto

⁴⁵ Según una encuesta llevada a cabo por “European Quality of Live Survey en el año 2003, el 25% de los consultados en Francia observaba conflictos entre jóvenes y mayores, en Alemania era el 12%, en Suecia el 10% y en Italia el 9%.

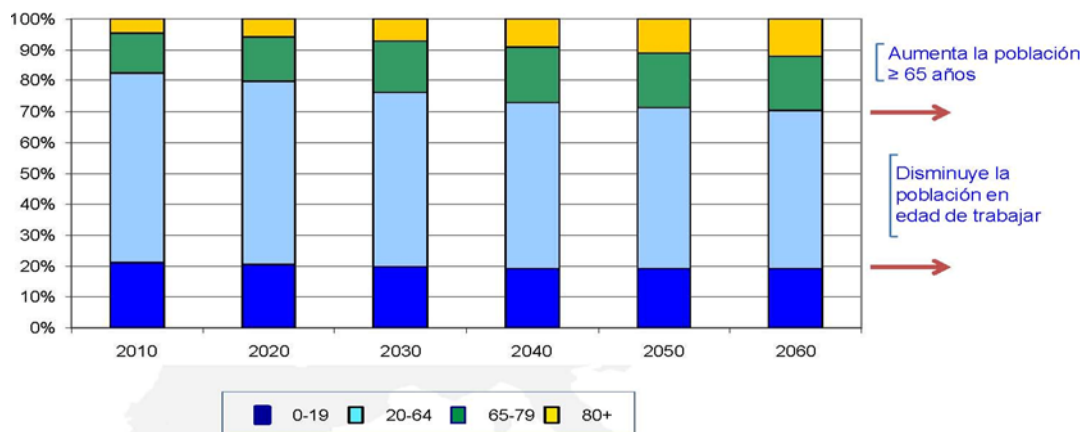
Nacional de Estadística (INE) anterior. Si las tres generaciones fueran permanentemente iguales y se mantuvieran estables a lo largo del tiempo, el equilibrio demográfico y económico de los regímenes de pensiones implantados que hubieran tenido en cuenta esa concreta circunstancia, es probable que no experimentarían a lo largo del tiempo disfuncionalidades económicas en su funcionamiento, salvo en aquellas etapas de recesión o crisis económicas duraderas.

El problema generalmente se suele plantear si aparece una descompensación generacional brusca, como así ha sucedido en España y en otros países europeos en los últimos 25 años. Esa descompensación parece que va seguir produciéndose en los próximos años y, probablemente, agudizándose según los datos que aparecen en el cuadro anterior sobre “pirámides de población en España” del INE.⁴⁶ Por seguir con el ejemplo español, se ha pasado en ese período de tiempo del 49% de menores de 29 años del total de la población en el año 1985, al 35% en el año 2006, y del 15% de más de 60 años, al 22% en ese mismo período de tiempo. Es decir, se trata de un decremento de más de 3’7 millones de personas en edad inferior a 29 años y un incremento en el porcentaje de la población superior a 60 años de edad de más de 3’1 millones de personas y con mayores expectativas de vida.

Nada indica que en las dos próximas décadas la situación vaya a cambiar favorablemente, si no que ese ritmo de descompensación de las tres generaciones que comenzó a finales de los 80 es muy probable que se vaya incrementando y acelerando de forma aún más desfavorable que la actual. Habrá menos personas en edad de trabajar que ahora –si se excluye la inmigración- y simultáneamente se va a producir un incremento de personas que ya no pueden trabajar.

⁴⁶ Más que “pirámides de edad” se parecen con más intensidad a una cosa redondeada que se acerca a “cebollas de edad”.

Cuadro 6 Proyección de cambios en la estructura de la población por principales grupos de edad en la U.E. 27-países (en %)



Fuente: Servicios de la Comisión UE, Eurostat, EUROPOP2010

El envejecimiento de la población es una realidad que nadie duda. La rapidez con que se produce es distinta según la región que se observe. Ahora bien, en un contexto en constante evolución social, en el que se espera con certeza el envejecimiento demográfico, va a aumentar la demanda de un mayor gasto en pensiones, y puede “resultar problemático para los sistemas de pensiones”⁴⁷. Europa es una de las regiones del mundo que con más rapidez se está produciendo el envejecimiento, hasta el extremo que en el año 2025, más de 1/3 de la población europea tendrá 60 ó más años de edad. Se habrá pasado en Europa de representar el 20% en el año 2005, al 25% en el año 2020. La caída de la natalidad a 1’5 niños por mujer (media europea) y con una esperanza de vida en el año 2010 de 82’5 años/mujeres, en el año 2060 se pronostica que su esperanza de vida haya alcanzado los 89,1 años. Para los hombres en el año 2010 era de 76’7 años y en el año 2060, alcanzarán los 84,6 años. Esta situación favorece la rapidez del envejecimiento, y es muy probable que se acelere aún más por el incremento de la esperanza de vida en 48 días de media europea y año⁴⁸. El fuerte incremento

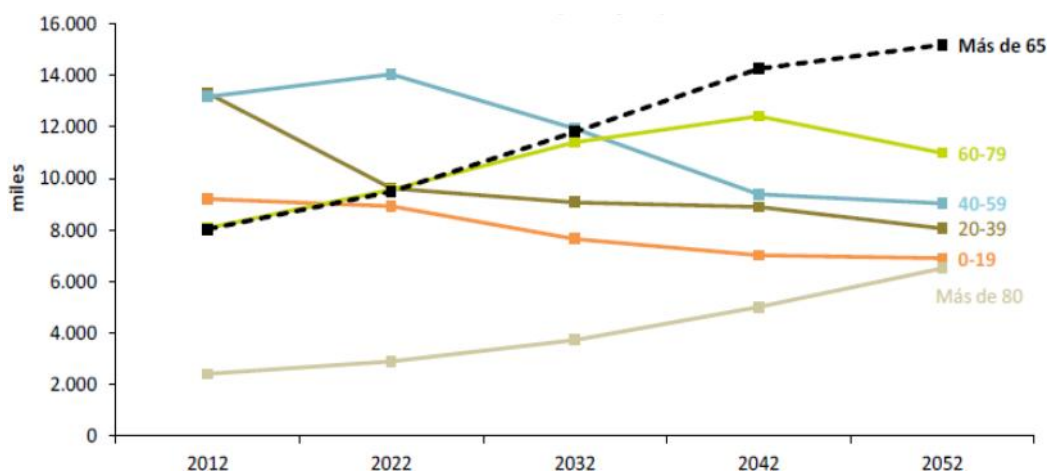
⁴⁷ Así, la Asociación Internacional de la Seguridad Social en “Los sistemas de Seguridad Social respondiendo a la crisis”, perspectivas de Política Social, Nº 10, 2009. Ginebra.

⁴⁸ En el año 2004, de los veinte países del mundo con un porcentaje más elevado de personas mayores de sesenta años, todos, salvo uno, estaban en Europa (la excepción era Japón). Ver datos de “Europe’s demographic future”-2007-Comision de la U.E.

interanual de la inmigración neta, en similares términos que el que se ha producido hasta mediados de los años 2000, sólo puede mitigar esa situación, pero, a su vez, genera nuevas tensiones sociales, al menos a corto plazo⁴⁹.

En el siguiente cuadro se ve cómo va a evolucionar la composición de la población española en los siguientes 40 años. Donde se pueden producir errores de estimación es en las edades comprendidas entre 0 y 40 años de edad, pero respecto del resto, la estimación puede ser muy cierta, pues es población que actualmente ya vive.

Cuadro 7 Población residente por grupo de edad.



Fuente: INE

Las transiciones entre las tres edades de vida antes indicadas se han vuelto más complejas, en particular entre los más jóvenes porque cruzan más tarde algunas etapas de la vida (ciclo de formación –estudios-, matrimonio, primer hijo, acceso al trabajo, etc.), lo que en algunos casos tiene especial significado a su vez sobre la duración de la vida activa.

En Europa antes del año 1960, se ganaba en expectativa de vida un año por cada 18 años transcurridos. Desde 1960, por cada 4 años transcurridos, se abre una mayor expectativa de vida de un año a partir de los 50 años de edad.

⁴⁹ Según el Instituto Nacional de Estadística, el número de jóvenes que acceden por primera vez al trabajo en el año 1991, era de 664.000 y, en el año 2007, de 369.000, es decir una caída del 55%.

En el año 1948, las expectativas de vida de un trabajador de la British Airways eran de 3 años a los 65 años de edad, que era entonces la edad legal y ordinaria de jubilación. Hoy sobrepasan los 80 años de edad, es decir que sobreviven al menos 15 años después de alcanzar los 65 años, que ha dejado de ser la edad ordinaria de jubilación. Entonces el fondo de pensiones de la compañía era muy barato y resultaba muy rentable económicamente para los empleados. En el año 2008 el fondo de pensiones tenía unos activos que superaban 3 veces el valor bursátil de la compañía. Aún así, la British Airways tenía que acumular unos ingresos anuales adicionales de 191 millones de € para poder eliminar los déficit acumulados.

La experiencia y los datos de los que se dispone, los jubilados de EE.UU. tienden a subestimar sus propias expectativas de vida. Ellos, en su gran mayoría, rescatan en el momento de la jubilación el capital total acumulado en el fondo de pensiones, en vez de periodificar una pensión mensual. Se está observando que agotan el capital acumulado en el momento de la jubilación y en los últimos años de su vida pasan a depender casi exclusivamente de la asistencia social.

Hace 50 años, las personas mayores de 60 años en el mundo eran 200 millones de personas aproximadamente. En el año 2000 son ya 600 millones; en 50 años se habrá multiplicado por 3. Dentro de 50 años se calcula que serán más de 2000 millones de personas mayores de 60 años en el mundo. El 90% de los ciudadanos europeos alcanza actualmente los 60 años de edad y se le considera de edad mediana.⁵⁰

Lo que más hay que destacar sobre crecimiento de la mayor expectativa de vida es la rapidez con que últimamente se va produciendo ese incremento. En los países industrializados –todos los que componen la U.E.- el incremento y la rapidez con que se produce este proceso, es mucho más acelerado. En estos países se

⁵⁰ Vid. Sergei SCHERBOV y Warren SANDERSON , en pág. 2 del nr. 4 de Demografische Forschung año 2010, nr.7-Max Planck-Institut für Demografische Forschung. Rostock.

sospechaba tan sólo hace dos años que la longevidad crecía anualmente en un 0,75% anualmente (la expectativa de vida), ahora sin embargo los datos de los que se disponen demuestran que se produce a un ritmo del 1% anual. Es decir que una persona en Europa que en el año 2050 acceda a la jubilación con 73 años de edad, tiene la misma expectativa de vida después de su jubilación que hoy una persona que se jubila con 65 años.⁵¹

Los motivos de la mayor expectativa de vida y de su aceleración en los países industrializados no se conocen con certeza; se atribuye al uso de los antibióticos en la lucha contra las enfermedades; a una y mejor calidad de la asistencia sanitaria; a una mayor conciencia de los ciudadanos para llevar una vida y alimentación más sanas; mejores viviendas; dejar de fumar a partir de los 60 años de edad; a una combinación de los comportamientos y formas de vida antes citados.

Esta nueva situación, que se trata de una conquista social, y no como un desastre que algunos quieren así presentarla, provocada por múltiples causas, provoca su vez múltiples efectos, entre ellos, económicos. Así, parece evidente que un permanente incremento de expectativa de vida después de la edad real de jubilación, significa que la Seguridad Social tiene que soportar mayores costes en pensiones sino se acompasa la edad de jubilación en su conjunto a la evolución de la expectativa de vida si se quiere mantener la conquista y el objetivo social de pensiones de jubilación adecuadas. Sin embargo cuando se intenta analizar el incremento del coste de la asistencia sanitaria por la mayor expectativa de vida, no hay nada claro respecto de las implicaciones económicas: las personas mayores está más sanas que antes y a más edad, por lo que el coste económico por mayores expectativas de vida no es lineal con el mayor envejecimiento. Antes, las personas estaban durante mucho tiempo enfermas en el período previo a su fallecimiento, ahora la expectativa de vida se ha incrementado, pero reducido el tiempo de

⁵¹ Vid Sergei SCHERBOV y Warren SANDERSON en pág. 2 del nr. 2 de Demografische Forschung, año 2006, nr. 2- Max Planck-Institut für Demografische Forschung. Rostock

enfermedad previo al fallecimiento. Quizá se estén exagerando las expectativas del crecimiento del coste sanitario, aunque no es menos cierto que por lo que respecta a España entre el 75% y el 85% del gasto farmacéutico de algo más de 11 mil millones de € (año 2011) lo hacen las personas mayores de 65 años, según los datos que el propio Ministerio de Sanidad manejó para el denostado establecimiento por la mayoría de los ciudadanos del copago farmacéutico a los pensionistas.⁵²

3.2. Las variables que deciden la evolución demográfica y su impacto en la Seguridad Social.

Son fundamentalmente tres variables las que determinan la evolución demográfica: la natalidad (nacimientos), la mortalidad (fallecimientos) y las migraciones con una determinada estructura de edad. Estos tres componentes determinan la dinámica futura de la población. No obstante, hay que resaltar que la mortalidad, o, en otros términos, la mayor esperanza de vida es el aspecto clave. Estos tres factores pueden, en principio, estar condicionados en su evolución por el comportamiento autónomo de la sociedad, por decisiones económicas y por decisiones políticas.

En el caso de la mortalidad, o mayor esperanza de vida, todas las acciones que se emprenden, lógicamente, sólo pueden ir en la dirección de incrementarla mediante la adopción de todo tipo de medidas sanitarias, farmacéuticas, asistencia específica, medio ambiente, alimentación, etc.

La evolución de las migraciones puede, en un corto período de tiempo, estar influenciada fundamentalmente por decisiones políticas y en ambas direcciones: restrictivas o expansivas.

En relación con la fertilidad-natalidad la cuestión es mucho más compleja y difícil de aprehender socialmente, pues ¿debe de influirse en la fertilidad con medidas que

⁵² Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

requieran decisión política? y ¿cuáles son los límites para ejercer esa influencia? La primera cuestión es una decisión política, la segunda es una cuestión científica.

En España durante algún tiempo se ha vivido una situación favorable para la evolución del sistema de pensiones que, como es conocido, es contributivo y de reparto, muy similar al que existe en muchos países europeos (el llamado modelo bismarckiano o continental), que son los que más capacidad de adaptación están demostrando históricamente a los cambios sociales, económicos y demográficos.

Durante los años de la guerra civil española, del 36 al 39, se produjo una caída demográfica de más del 20% respecto de los años anteriores, eso quiere decir, que desde el año 1999 hasta el año 2004 se produjo una reducción en el número de nuevas altas de pensiones de jubilación también en un 20%, lo que ha producido una bonanza económica para el sistema público muy favorable y no solamente durante esos cinco años, si no durante todos los años en que se hubieran estado abonando estas pensiones (en torno a 10,30 años). Sin embargo, y especialmente a partir del año 2008, el número de las nuevas pensiones de jubilación se ha incrementado, pues el número de nacimientos producidos en España en el año 1943 ha alcanzado los estándares que podrían decirse normales de nacimientos. Los anteriores datos ponen de manifiesto que a partir del año 2006 se está produciendo un incremento anual de las nuevas jubilaciones de un 23% en ese corto período de tiempo de 3 años. Esa situación de bonanza de principios de los años 2000 por el bajo número de jubilaciones ha pasado ya. En el año 1941 nacieron en España 366.126 niños y, en el 1943, 458.984. Es decir un 26% más de nacimientos, y ese incremento está percibiéndose especialmente en las nuevas altas de jubilación en términos equivalentes como también sucedió la situación contraria en los años anteriores.

Cuadro 8 Evolución de la Población por edades en España

Población (ambos sexos)	Año de nacimiento	Año de cumplimiento de 65 años	Variación respecto a la cohorte anterior
488.827	1947	2012	4,5%
467.828	1946	2011	-4,6%
490.418	1945	2010	5,3%
465.909	1944	2009	1,5%
458.984	1943	2008	15,5%
397.342	1942	2007	8,5%
366.126	1941	2006	-18,8%
450.738	1940	2005	49,4%
301.771	1939	2004	-11,5%

Fuente: INE

Los 60 años de edad, no es sólo una edad convencional para evaluar ese equilibrio demográfico de los sistemas públicos y de reparto. Generalmente suele ser la edad a partir de la cual la tasa de actividad de las personas baja drásticamente y la edad a partir de la cual, o en torno a la misma, se comienza a percibir prestaciones sociales, bien en forma jubilaciones anticipadas, bien prestaciones por desempleo de larga duración.

La Comisión de la U.E. a mediados de los años 70, con motivo de la crisis del petróleo invitaba a los entonces países miembros mediante una serie de indicaciones, estudios y recomendaciones que debería reducirse la edad normal de jubilación. Con ello se conseguiría que los jóvenes se incorporaran más fácilmente al mercado de trabajo. Fue un auténtico fracaso pues después de los años de euforia de reducción de la edad de jubilación y que las empresas aprovecharon para rejuvenecer sus plantillas y reducir costes, -quizá ese era el objetivo oculto- se demostró que los jóvenes seguían teniendo los mismos problemas de acceso al mercado de trabajo que antes y se generó una perniciosa cultura de reducción de los años de actividad, a pesar que esa política llevara a una crisis posterior de los

sistemas de Seguridad Social. Fue además de un fracaso estratégico, una improvisación cuyos efectos aún hoy se está pagando su factura. De esa tecnocracia cortoplacista de la Comisión de la UE posteriormente nadie se hace responsable de sus consecuencias.

Es pues en esa tercera fase de equilibrio demográfico de los sistemas donde deben concentrarse fundamentalmente las observaciones y estudios y, consecuentemente, las acciones públicas para mantener en actividad a las personas que han alcanzado esa edad. Ciertos sectores de producción deben cesar con los incentivos que favorecen el abandono prematuro del trabajo de las personas de 55 o más años de edad. Las empresas que incentivan estas fórmulas de jubilaciones anticipadas o prejubilaciones en un futuro muy cercano tendrán que reconsiderar si con una baja tasa de natalidad pueden seguir con esas costosas prácticas para los sistemas públicos de protección social y para la sociedad en general por el desprecio que significa hacia la experiencia y el capital humano que dejan ocioso. Tendrán que apostar por fomentar la adaptación de sus trabajadores a los nuevos sistemas productivos, pues el intercambio o rotación de trabajadores les va a ser cada vez más difícil y costoso llevar a cabo. Según las estadísticas de Eurostat referidas al año 2005 en los países de la eurozona, sólo el 38'6% de las personas con edades comprendidas entre 55 y 64 años realizan una actividad. Una sociedad en donde el 62% de las personas comprendidas en esas edades reciben prestaciones sociales, fundamentalmente económicas, o ingresos por no trabajar, será difícil que pueda mantener los niveles de protección social alcanzados actualmente. No es de extrañar por lo tanto que, como recientemente se ha puesto de manifiesto, la reducción del efecto sustitución haya alcanzado el 15%⁵³ en muchos países europeos. Han optado por la reducción de los niveles de protección y no por el aumento de las fuentes de financiación de la protección. El desequilibrio en los sistemas de pensiones derivado de estas situaciones –la falsa creencia de la baja

⁵³En el Informe del Euroreport Social. 12.2008, página 10, DRVB, Bruselas- Berlín, en dónde además se añade que a pesar de ello “sin embargo no se han hecho obligatorios los productos alternativos para mejorar la protección en la vejez”.

tasa de actividad de las personas mayores y la cierta mayor esperanza de vida-estaba ya empezando a aparecer.

Las recomendaciones, estudios, informes y dictámenes de todas las instituciones comunitarias cambiaron radicalmente a partir de los años 90 con la aparición de las advertencias y constataciones que iban apareciendo respecto de la baja natalidad europea y, sobre todo, del progresivo aumento de la esperanza de vida, lo que encarecía de presente y de futuro el coste de las pensiones en general, y no sólo de la jubilación. Fue sin embargo a finales del siglo XX y comienzos del nuevo siglo XXI cuando se empezó discutir abiertamente sobre el retraso de la edad de acceso a la pensión de jubilación y la puesta en tela de juicio de todas las medidas que propiciaban y fomentaban el acceso anticipado a la misma. Una primera reflexión fue propiciar el mantenimiento de la vida activa a las personas mayores de 50-55 años de edad, todo lo contrario a lo que se había recomendado durante las dos décadas anteriores y que había fomentado la baja tasa de actividad de las personas de edad avanzada hasta límites que hacía insostenible el mantenimiento de los sistemas de pensiones. En los dos cuadros siguientes se puede observar cómo en los países europeos ya en el año 2004 sólo el 52% de los hombres y el 34% de las mujeres entre 55 y 64 años realizan una actividad. Esa misma situación, aunque muy poco mejorada, persiste aún hoy en día. En España la situación en el año 2010 era aún peor, pues sólo el 43% de las personas entre 55 y 64 años de edad realizaban una actividad y en el año 2011 era del 63% los hombres que realizaban una actividad y sólo el 41% las mujeres.

Las recomendaciones europeas ahora se dirigen a no desaprovechar la potencialidad y la experiencia de esas personas de edad avanzada. Así el Consejo de la U.E. el 1 diciembre de 2011 se declara abiertamente por “la inclusión en la vida activa de las personas de edad avanzada” y recomienda aprovechar la declaración del año 2011 sobre la prolongación de la vida activa de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones para conseguir ese objetivo, aunque no hace ninguna recomendación sobre las medidas concretas a adoptar.

Una primera actuación que se recomienda abierta y actualmente es el aumento de la edad de acceso a la actual edad de jubilación y que para conseguir este objetivo se apuesta por la supresión de las medidas que permiten el adelanto de la edad para el acceso a la pensión.⁵⁴ La posibilidad de que las personas mayores realicen una actividad “no depende per se de la edad que tengan, sino que vendrá determinada fundamentalmente por la diferencia entre la edad de jubilación establecida y la edad individual”⁵⁵.

Ya en julio de 2010 con la publicación por parte de la Comisión de la U.E. del “Libro Verde sobre las Pensiones”, se apostó por la adaptación automática de la edad de jubilación a la evolución de la esperanza de vida que se fuera produciendo, lo que provocó un gran debate en toda Europa. Los acreedores de Grecia, la banca alemana fundamentalmente, aprovecharon la ocasión para imponer su criterio con ocasión de las negociaciones del rescate que había pedido a fin de que se exigiera a este país la implantación inmediata de esta medida en el año 2011.⁵⁶ Se podrá decir que jurídicamente según la legislación comunitaria la Comisión no tiene competencias para diseñar el modelo de Seguridad Social de cada uno de los países que integran la UE, pero aquí se puede observar cómo se utiliza un procedimiento inadecuado mediante el cual se impone a los países la necesidad de cambiar su legislación de Seguridad Social, aunque la discusión y la negociación originariamente nada tenga que ver con la misma. La responsable de que se produzcan estas situaciones aberrantes es fundamentalmente de la propia Comisión de la U.E. Los ciudadanos ni tienen conocimiento de estas negociaciones sobre el rescate económico-financiero ni tampoco pueden tomar parte en las mismas, con independencia de que las medidas que se proponen sean las acertadas y convenientes para el mantenimiento de los sistemas públicos y que no están contaminadas por motivos ideológicos, como sería la reducción del nivel de

⁵⁴ Para el acceso al documento del Consejo: <http://consilium.europa.eu/pdf/es/11/st16/st1647.es.pdf>.

⁵⁵ Así O. HARIAULT y otros en “Distance lo Retirement and Older Workers’ Employment: The Case for delaying the Retirement Age” en *Journal of the European Economic Association* 8 (5): 1034-1078.

⁵⁶ Ver a este respecto la descripción detallada de cómo se consiguió obligar a Grecia a implantar esta medida que estaba en discusión en Europa en el resumen social del año 2011 “Europäischer Jahresbericht” del DRV.(dsv@esip.org).

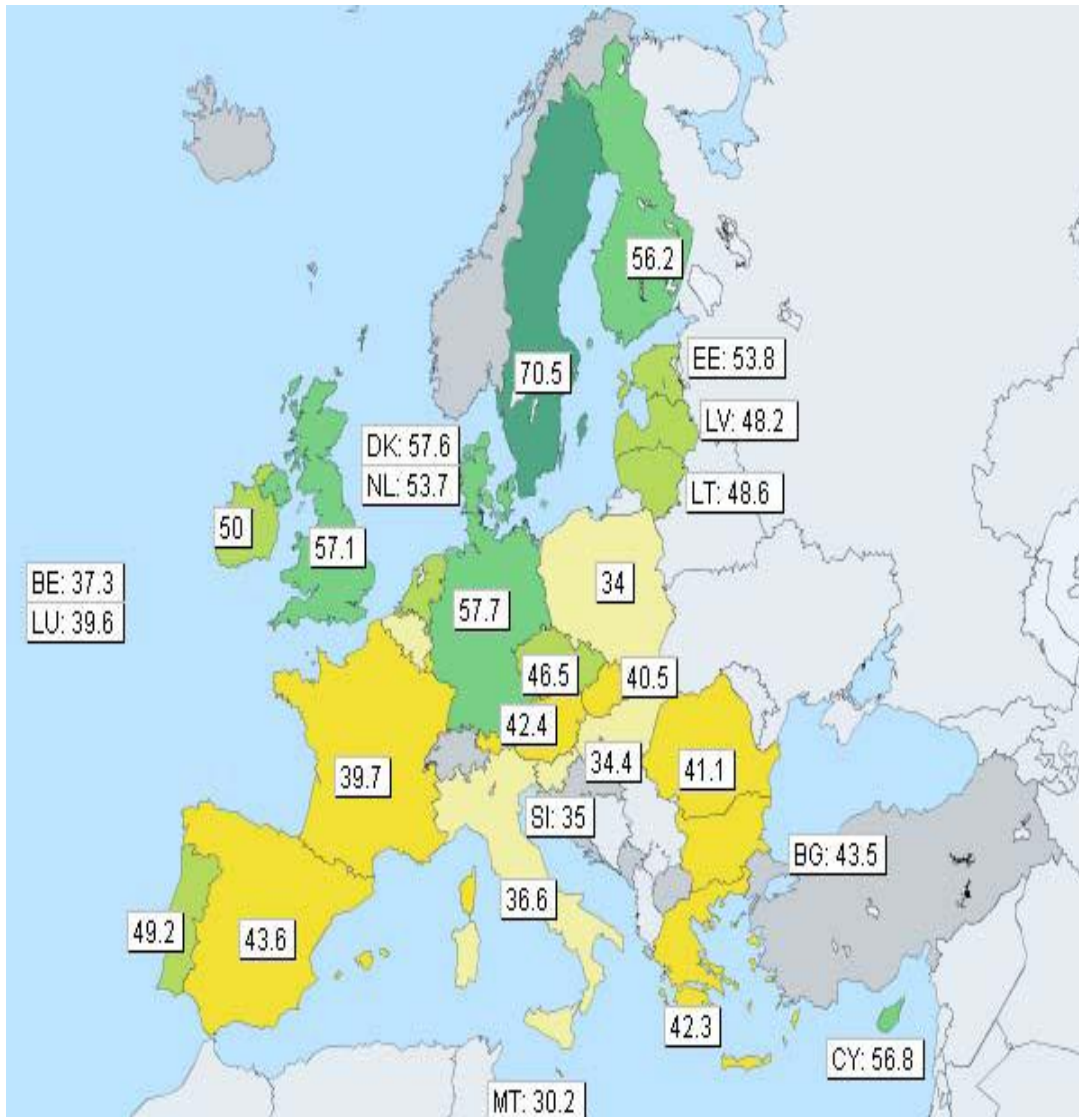
protección público actual para después complementarlo por los sistemas de capitalización. Es una clara degradación de la vida democrática y el Parlamento Europeo debería estar y reclamar estar presente en este tipo de decisiones. La sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 30 de junio de 2009 explica en parte el comportamiento actual de Alemania en relación con las decisiones que se toman en la Comisión de la UE y el propio gobierno alemán de someter sus decisiones al previo conocimiento, y en algunos casos, aprobación del Parlamento alemán. Solo se quiere hacer referencia a las consideraciones esenciales que contienen los párrafos 219,226, 239 y 340 de dicha sentencia:

- Mantenimiento de la soberanía estatal en su conjunto, de modo que la transferencia de algunos poderes a la Unión Europea es específica y basada en el principio de atribución.
- Respeto a la identidad constitucional de los Estados miembros.
- Respeto de la autonomía de los Estados miembros para definir las condiciones de vida y social en su propio ordenamiento.
- Y manteniendo siempre como límite insuperable la plena soberanía de los Estados miembros en el marco de una Unión Europea entendida como una “Staatsverbund”, envoltorio institucional entendido como una mera asociación de Estados nacionales soberanos.⁵⁷

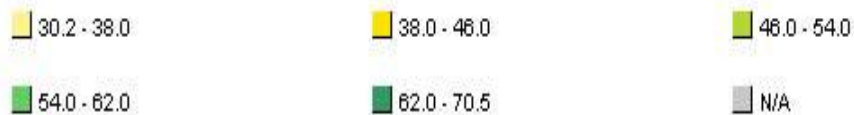
En los dos cuadros siguientes se puede observar con claridad cómo ha ido evolucionando la tasa de actividad entre los años 2004 y 2010 en los países europeos de las personas comprendidas entre 55 y 64 años de edad.

⁵⁷ Ver comentario a la sentencia de 30 de setiembre de 2009 del Bundesverfassungsgericht de Mario P.CHITTI , “Am Deutschen Volke” en Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nr. 7, Octubre 2009, Madrid.

Cuadro 9 Tasa de actividad de trabajadores entre 55-64 años de edad en los países de la U.E. en el año 2010.



Legend



Fuente: Eurostat (2011).

Cuadro 10 Cuadro sobre tasa de actividad trabajadores mayores: Entre 55 y 64 años de edad en % sobre el total de la población del mismo grupo de edad. Año 2004

	MUJERES	HOMBRES		MUJERES	HOMBRES
UE-25	34,0	52,0	LUXEMBURGO	25,0	38,0
BÉLGICA	22,0	42,0	HUNGRÍA	27,0	41,0
REPÚBLICA CHECA	31,0	60,0	MALTA	12,0	51,0
DINAMARCA	54,0	65,0	HOLANDA	35,0	57,0
ALEMANIA	38,0	54,0	AUSTRIA	23,0	41,0
ESTONIA	54,0	59,0	POLONIA	20,0	36,0
GRECIA	26,0	59,0	PORTUGAL	44,0	58,0
ESPAÑA	27,0	60,0	ESLOVENIA	61,0	70,0
FRANCIA	35,0	41,0	ESLOVAQUIA	51,0	55,0
IRLANDA	37,0	66,0	FINLANDIA	53,0	53,0
ITALIA	21,0	43,0	SUECIA	67,0	72,0
CHIPRE	32,0	71,0	REINO UNIDO	48,0	66,0
LETONIA	45,0	55,0	BULGARIA	26,0	46,0
LITUANIA	42,0	59,0	RUMANIA	33,0	47,0

Fuente: Eurostat

4. Los factores que determinan la cuantía de la pensión de jubilación.

4.1.- Introducción.

En los modelos contributivos, dos son los requisitos esenciales para el acceso a la pensión de jubilación: la edad y los períodos previos de cotización que habitualmente se exigen para acceder al derecho.

Las fórmulas de cálculo que se utilizan para determinar las cuantías de las pensiones de jubilación hay tantas como países se estudien. Habitualmente se tiene en cuenta la cotización efectuada durante toda la vida laboral, (aunque no siempre se trata de cotización real: crianza de hijos, discapacitados, servicio militar) y también las bases/salarios de cotización durante determinados períodos de tiempo que oscila entre toda la vida por la que se ha cotizado hasta muy cortos períodos. Incluso en

algunos países se le da a elegir al propio interesado el período de cotización que debe tenerse en cuenta para calcular la pensión (“período ininterrumpido”, Francia permite elegir los 25 mejores años). La transformación de estas variables en fórmulas de cálculo da como resultado sistemas complejos, si además se introduce, por ejemplo, el factor demográfico, (Italia, Alemania) o la evolución económica como ya sucede en algunos países (Suecia por su singular sistema). La consideración de todos estos factores es lo que da como resultado la fórmula de cálculo y, por ende, lo que determina la cuantía de la pensión.

En definitiva, las variables sobre las que se puede actuar para un cambio serían:

- La edad a partir de la cual se accede a la pensión (si se retrasa, menos tiempo se está percibiendo y si se adelanta puede peligrar la estabilidad del propio sistema; suele ser la variable económicamente más importante para el sistema)⁵⁸. Retrasar la edad de jubilación significa que al final del periodo de percepción de la pensión se ha reducido la cuantía percibida, lo que puede interpretarse como una minoración del nivel de protección respecto de la situación de que se parte.
- Cómo se configura la base en virtud de la cual se calcula la pensión (todas las cotizaciones efectuadas durante toda la vida laboral, una parte, elección por parte del propio interesado pero de forma ininterrumpida, ...). En cualquier caso es una variable que trata de reflejar la evolución de los ingresos durante la vida laboral del futuro pensionista, que sea equitativa y justa y premie el esfuerzo del cotizante, y evite el fraude que se puede producir por el incremento anormal de las cotizaciones para así aumentar la base de cálculo de la pensión de que se trate.

⁵⁸ Cada mes de adelanto de la edad de jubilación sobre los 65 años, cuesta 1.387,44€/mes de media en ese año y por cada pensión (en julio de 2012 y en el régimen general).

- Cómo se valoran los períodos de cotización traducidos en porcentaje a aplicar a la base de cálculo. Normalmente se suele tener en cuenta toda la vida laboral, pero lo que cambia es el porcentaje que por cada año cotizado se aplica a la base de cálculo. Una segunda cuestión es cuántos años son necesarios para alcanzar el 100% de la base de cálculo (pensión completa, como algunos erróneamente denominan).

4.2.-El complicado cuadro de la edad de jubilación y sus variaciones.

La edad real de jubilación casi no coincide en ninguno de los países europeos con la edad legal. En los últimos tiempos se observa una tendencia en todos los países a que se evite esa indeseable desigualdad, por lo menos a cargo del presupuesto de la Seguridad Social. De nada sirve que se lleven a cabo amplios y profundos estudios de cuál debe ser la edad de jubilación para el equilibrio del sistema, si inmediata o simultáneamente se ofrecen o permiten jubilaciones anticipadas, parciales u otras fórmulas y que, aún cuando se conciben inicialmente con carácter temporal, luego demuestra la experiencia, que se consolidan en el tiempo e incluso se reclama mayor bondad en los requisitos para el acceso a este tipo de pensiones.

Un aumento en dos años de la edad legal de jubilación tendría dos efectos sobre el conjunto del sistema: por una parte aumentaría la vida activa de los trabajadores y, por lo tanto, se aumentarían las cotizaciones al sistema y, por otro, se reducirían los años durante los cuales se está percibiendo la pensión. El mayor número de cotizaciones supondría un aumento de los ingresos del sistema alrededor del 0,2% puntos porcentuales sobre el PIB. La reducción del número de pensionistas a partir del momento de plenos efectos del aumento de la edad de jubilación, significaría una reducción del gasto anual en torno al 1,3% del PIB. Según algunos autores, por cada año de aumento, se produciría una reducción en la cuantía media de las pensiones en torno al 1%.⁵⁹

⁵⁹ Así en “los retos socio-económicos del envejecimiento en España, UNESPA por Varios Autores, julio 2009, Madrid.

Probablemente se estará de acuerdo, a nivel general, que el adelanto de la jubilación en 1 año sobre la edad legal es una sobrecarga para cualquier sistema, y que equivale al incremento, en términos generales, de la mayor esperanza de vida que se va a producir a partir de los 65 años de edad por cada transcurso de 9 años y medio aproximadamente. Es más costoso para los regímenes de pensiones el adelanto de la edad legal de jubilación, que el incremento del gasto generado por la mayor esperanza de vida después de la jubilación, pues la mayor esperanza de vida se produce de forma paulatina, en tanto que la otra solución -el adelanto de la edad de jubilación- cuando se produce, es inmediata y con efectos económicos instantáneos para el sistema.

En virtud de la legislación de Seguridad Social vigente desde el 1-1-1967, todas aquellas personas que hubieran cotizado con anterioridad a esa fecha, pueden aún hoy acceder voluntariamente a la jubilación a partir de los 60 años de edad, con reducciones de hasta el 8% por cada año de anticipación sobre los 65 años de edad. Parece obvio que a medida que ha transcurrido el tiempo cada vez deba haber menos trabajadores que han cotizado antes del 1-1-1967. Es entonces cuando empieza a aparecer, precisamente en momentos de bonanza económica, normas que permiten la jubilación a partir de los 61 años de edad y en unas condiciones más ventajosas que la legislación que por el transcurso del tiempo dejaría de aplicarse en el año 2013. Es así cómo en el año 2001 y especialmente en el año 2002 se aprueban normas que facilitan la jubilación antes de los 65 años de edad cuando por otra parte se estaba recomendando retrasar la edad de jubilación. El propio Pacto de Toledo del año 1995 ya lo preveía. La Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, permitía la jubilación a partir de los 60 años de edad sin haber cotizado antes del 1-1-1967 y sin merma de la cuantía de la pensión de jubilación, es decir, sin aplicación de coeficientes reductores.

La nueva regulación que prevé la tanta veces citada Ley 27/2011 del 1 de agosto, vuelve a incidir en esa perversa situación permitiendo la jubilación voluntaria a los

63 años, exigiendo eso sí unos requisitos previos de 33 años de cotización, con unos condicionamientos irrelevantes pues se observa en los cuadros nr. 11 a 15 que en torno al 56% de las nuevas pensiones de jubilación en el año 2011 en el régimen general accedían con más de 37 años de cotización y que ahora se suspende su aplicación durante tres meses de esa norma que aún no había entrado en vigor para que se llegue a un nuevo acuerdo y que probablemente la nueva regulación no será como la anterior regulación que contiene la Ley 27/2011⁶⁰. Además, según esta Ley que desde el 1.1.2013 está suspendida su aplicación, se computa como cotizados el período comprendido entre la edad real de jubilación y la edad a la que podría producirse la jubilación normal, es decir un regalo donde los haya con cargo al resto de los cotizantes, si bien con una reducción del 1,875% por cada trimestre de adelanto de la edad a la que correspondiera la jubilación y con menos de 38 años y 6 meses de cotización o con el 1,625% cuando los años cotizados previos fueran al menos 38 años y seis meses (65-67 años, según corresponda). La jubilación involuntaria, por cese involuntario en el trabajo, se permite a partir de los 61 años de edad y con similares condicionamientos de cotización previos y haber estado anteriormente 6 meses inscritos como desempleados en los servicios públicos de empleo y con una reducción por el adelanto de la jubilación idéntica que cuando se trata de la jubilación voluntaria. También esta fórmula involuntaria de acceder a la pensión de jubilación antes de los 65 años ha quedado suspendida su aplicación durante tres meses para que se llegue a un nuevo acuerdo al respecto⁶¹

La Ley 27/2011 como bien se conoce, ha modificado la edad de acceso a la pensión de jubilación a los 67 años, si bien permite que con 65 años se pueda acceder a la misma cuando se haya completado un período de cotización de 38 años y 6 meses. La pensión se incrementa cuando se retrasa la edad a la que hubiera podido producirse la jubilación, tanto en la legislación que no ha entrado aún en vigor por

⁶⁰La Ley que deja sin aplicación durante tres meses lo que había establecido la anterior Ley 27/2011, es un Real Decreto Ley 29/2012, de 31 de diciembre de 2012, Boletín Oficial del Estado (BOE) de 31.12.2012 en donde se mezclan los temas de seguridad social con otros sobre la generación de energía a través del sistema eléctrico. Es decir en una mala técnica legislativa.

⁶¹ Ver nota anterior.

que ha sido suspendida su aplicación⁶², como en la anterior. El incremento por retrasar el acceso a la pensión de jubilación está en función de los años previos de cotización. Lo que realmente se está primando es la suspensión de la percepción de la pensión, o dicho de otra forma, el ahorro que supone para el sistema la no percepción de la pensión a la que se tenía derecho. Entenderlo de otra forma no tiene sentido, pues si la jubilación se produce justo en el momento en que se puede acceder a la pensión y con 20 años de cotización previos, el incremento por cada año de cotización previo apenas supera el 2%; sin embargo si la jubilación se retrasa, el valor de cada año posterior se incrementa en más de 4%. Aún así al sistema le resulta rentable económicamente ese retraso.

En el cuadro siguiente se observa cómo ha ido evolucionando la edad real de acceso a la jubilación y no puede decirse que se haya movido en exceso en los últimos 7 años, pues apenas ha pasado de 63,06 años en el año 2011 a 63,60 en el año 2012 (mes de agosto).

Cuadro 11 Edad media de las altas de jubilación.

Clases	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
								Enero-Ago
R. General	63,06	62,92	63,06	63,16	63,26	63,46	63,47	63,60
Total Sistema	63,61	63,47	63,57	63,65	63,73	63,84	63,87	63,91

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social 2013.

También en casi todos los países europeos existe una diferencia entre la edad legal y la edad real y que suele ser de más de 1 año. En España como se puede apreciar en el cuadro 25 se sitúa en esos parámetros.

⁶²La Ley que deja sin aplicación durante tres meses lo que había establecido la anterior Ley 27/2011, es un Real Decreto Ley 29/2012, de 31 de diciembre de 2012, Boletín Oficial del Estado (BOE) de 31.12.2012 en donde se mezclan los temas de seguridad social con otros sobre la generación de energía a través del sistema eléctrico. Es decir en una mala técnica legislativa.

Quizá haya que plantear clara y decididamente a la sociedad que la mayor esperanza de vida después de los 65 años es sinónimo de mayor coste para la Seguridad Social. Ese mayor coste se está financiando por los actuales cotizantes en los sistemas de reparto o mediante impuestos generales, cuando se trata de sistemas universales. También existe una alternativa con efectos neutros económicamente que consiste en reducir el nivel de protección en la misma medida que aumenta la mayor esperanza de vida⁶³. Esta fórmula no traslada coste a generaciones futuras de cotizantes, si no que cada generación soporta el coste y asume “*el riesgo*” de la mayor esperanza de vida. También existen otras fórmulas más imaginativas que ni trasladan el coste a generaciones futuras por la mayor esperanza de vida, ni tampoco reducen el nivel de protección respecto a la situación actual, ni se produce un aumento de cotizaciones o impuestos; una de ellas ya se ha implantado al menos en cuatro países como Suecia, Dinamarca, Italia, Brasil y Alemania: se trata de introducir en la fórmula de cálculo de la pensión de jubilación el “*factor demográfico*”, que consiste en retrasar anualmente la edad ordinaria de jubilación y las edades singulares vinculadas a ella en la misma medida en que anualmente haya aumentado la esperanza de vida. Esta variante se puede entender sin embargo que es una fórmula que reduce el nivel de protección del que se parte.

Otra alternativa que podría ofrecerse al ciudadano es la posibilidad de no aceptar el automatismo del “*factor demográfico*” de retrasar la edad de jubilación a cambio de reducir la cuantía de pensión correspondiente calculada actuarialmente, eso sí esa reducción, para ser equitativa, debería tener en cuenta la evolución de la esperanza de vida. Esta fórmula, o bien por desconocimiento o por su novedad, aún no se ha extendido a otros países y parece “*más limpia socialmente*”, pues es fácilmente entendible socialmente que cada año que transcurra se retrase un mes

⁶³ Es una práctica habitual y constante en los modelos de capitalización, pues al distribuir el capital acumulado en el momento de la jubilación en función del tiempo de supervivencia después de esa fecha la cuantía varía en función de la esperanza de vida, tanto es así que las mujeres a idéntico capital acumulado perciben mensualmente menos pensión que los hombres por la mayor esperanza de vida, aunque no así en su conjunto si se cumplen esas expectativas estadísticas de supervivencia. Esta situación nunca se produce en los sistemas públicos de pensiones. Para determinar la cuantía inicial de la pensión mensual no se tiene en cuenta si se trata de hombre o mujer (la esperanza de vida de la mujer es aproximadamente 4 años más elevada a los 65 años de edad).

la edad de jubilación, si ese, por ejemplo, ha sido el incremento de la esperanza de vida producido, que recurrir al simplismo de aumentar indiscriminadamente los años de cotización para alcanzar la *“pensión completa”* prevista en el sistema, o, aumentar los años de cotización para acceso al derecho a la pensión, que en algunos de estos supuestos el futuro pensionista lo ha hecho involuntariamente.

Parece que no goza aún del atractivo social necesario para su implantación, quizá por su falta de explicación a la sociedad o porque los agentes sociales están pensando en que se produzcan jubilaciones antes de la edad ordinaria para así rejuvenecer plantillas en las empresas o en dar una solución a los trabajadores que han sido despedidos de sus empresas a través de mecanismos extravagantes de jubilaciones adelantadas a la edad ordinaria. En ambos casos, las empresas en donde se practican estas fórmulas están trasladando costes a aquellas otras empresas que no pueden o no quieren utilizar estas fórmulas de reducción de costes laborales o de plantillas. La conquista o *“trofeo social”* se centra en alcanzar a edades más tempranas a la jubilación ordinaria la misma cuantía de pensión que si se hubiera producido a la edad fijada en la ley como ordinaria.

Ha nacido así, y se ha incrementado durante los últimos años, una nueva fórmula de jubilación como es la *“jubilación parcial”*. Es decir, compatibilizar el percibo de una pensión y el trabajo con jornada reducida. En todos los países europeos esa fórmula de pensionista y trabajador en activo se está siendo cada vez más atractiva, tanto para el trabajador, como para las propias empresas que la fomentan como si tal medida fuera de coste neutral para la Seguridad Social. El coste adicional actual de un jubilado parcial a los 61 años de edad para la Seguridad Social en España es aproximadamente de 120.000 euros, en comparación con el coste que se hubiera producido de haberse jubilado a los 65 años de edad. La pensión derivada de una jubilación parcial no supone reducción alguna en su cuantía por el cese parcial en el trabajo antes de los 65 años. Se calcula como si se hubiera producido la jubilación a la edad ordinaria. Suele ser habitual que en los convenios colectivos se incluyan cláusulas en donde trabajadores y empresarios pactan el número de trabajadores y

a partir de qué edad pueden acogerse anualmente a esta fórmula de trabajador-pensionista (generalmente a los 61 años de edad). El ejemplo español demuestra esa tendencia: en el año 2002, sólo el 7,19% de las nuevas jubilaciones antes de los 65 años era “*jubilación parcial*” y en el 2007 ya alcanzó en el régimen general el 20% con un coste aproximado de 2.300 millones de euros sólo en ese año, sin contar las cotizaciones “*perdidas*”. Actualmente en los años 2011 y 2012 respectivamente se mantiene en ese 13% en el régimen general.

Se han querido reproducir los siguientes cuatro cuadros por la importancia que tiene para el sistema de pensiones conocer cómo se va moviendo el comportamiento la edad real de acceso a la pensión de jubilación en España en sus distintas fórmulas y el coste económico que conlleva. Unos de los datos a resaltar es que en los últimos 4 años en torno al 41% de las nuevas pensiones de jubilación en España se produce antes de los 65 años de edad y el número de jubilaciones parciales en los dos últimos años se mantiene en torno a las 26.000, siendo incluso la cuantía mensual de estas nuevas pensiones mayor que las que se producen con 65 años de edad.

Cuadro 12 Número de altas de jubilación en el total del sistema (excluido Sovi) – Presupuesto S.S 2013

CLASES	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
Edad	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
JUBILACIÓN ANTICIPADA	89.667	42,00	98.350	46,47	96.040	44,83	106.439	42,33	112.427	41,39	109.644	40,08	111.648	40,53
-CON COEFICIENTE REDUCTOR	57.609	26,98	59.655	28,18	55.643	25,97	59.524	23,67	65.569	24,14	70.532	25,78	73.160	26,56
=<60	27727	12,99	25.588	12,09	21.922	10,23	22.295	8,87	18.927	6,97	15.822	5,78	13.677	4,97
61	8145	3,81	9.217	4,35	8.620	4,02	10.147	4,04	13.853	5,10	16.206	5,92	18.130	6,58
62	8058	3,77	8.964	4,24	8.544	3,99	8.838	3,51	11.012	4,05	13.889	5,08	14.046	5,10
63	7190	3,37	8.789	4,15	8.469	3,95	9.395	3,74	11.116	4,09	12.717	4,65	15.288	5,55
64	6489	3,04	7.097	3,35	8.088	3,78	8.849	3,52	10.661	3,92	11.898	4,35	12.019	4,36
-SIN COEFICIENTE REDUCTOR	4943	2,32	4.834	2,28	4.851	2,26	5.145	2,05	5.816	2,14	6.390	2,34	6.676	2,42
-ESPECIAL A LOS 64 AÑOS	6187	2,90	6.052	2,86	6.564	3,06	6.321	2,51	5.997	2,21	5.904	2,16	5.935	2,15
-PARCIAL	20928	9,80	27.809	13,14	28.982	13,53	35.449	14,10	35.045	12,90	26.818	9,80	25.877	9,39
JUBILACIÓN = > 65 AÑOS	123839	58,00	113.311	53,53	118.183	55,17	145.003	57,67	159.234	58,61	163.904	59,92	163.797	59,47
TOTAL JUBILACIONES	213.506	100,00	211.661	100,00	214.223	100,00	251.442	100,00	271.661	100,00	273.548	100,00	275.445	100,00

Cuadro 13 Número de altas de jubilación en el Régimen General (excluido Sovi) - Presupuesto S.S 2013

CLASES	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
Edad	Nª	%	Nª	%	Nª	%	Nª	%	Nª	%	Nª	%	Nª	%
JUBILACIÓN ANTICIPADA	79.610	56,38	88.023	60,28	86.202	57,95	96.084	54,47	101.312	52,68	98.733	50,36	100.662	50,69
-CON COEFICIENTE REDUCTOR	50.980	36,10	52.768	36,14	49.292	33,14	52.676	29,86	58.094	30,21	63.643	32,46	66.493	33,48
=<60	24.206	17,14	22.282	15,26	19.092	12,83	19.401	11,00	16.320	8,49	13.751	7,01	11.997	6,04
61	7.212	5,11	8.285	5,67	7.726	5,19	9.177	5,20	12.665	6,59	15.235	7,77	17.309	8,72
62	7.259	5,14	8.047	5,51	7.675	5,16	7.884	4,47	9.884	5,14	12.687	6,47	12.869	6,48
63	6.465	4,58	7.797	5,34	7.556	5,08	8.309	4,71	9.821	5,11	11.369	5,80	13.683	6,89
64	5.838	4,13	6.357	4,35	7.243	4,87	7.905	4,48	9.404	4,89	10.601	5,41	10.635	5,35
-SIN COEFICIENTE REDUCTOR	1.623	1,15	1.542	1,06	1.567	1,05	1.885	1,07	2.490	1,29	2.718	1,39	2.659	1,34
-ESPECIAL A LOS 64 AÑOS	6.125	4,34	5.983	4,10	6.469	4,35	6.211	3,52	5.904	3,07	5.810	2,96	5.829	2,94
-PARCIAL	20.882	14,79	27.730	18,99	28.874	19,41	35.312	20,02	34.824	18,11	26.562	13,55	25.681	12,93
JUBILACIÓN => 65 AÑOS	61.604	43,62	57.991	39,72	62.556	42,05	80.320	45,53	90.997	47,32	97.322	49,64	97.938	49,31
TOTAL JUBILACIONES	141.214	100,00	146.014	100,00	148.758	100,00	176.404	100,00	192.309	100,00	196.055	100,00	198.600	100,00

Cuadro 14 Pensión media de altas de jubilación total del sistema (excluido Sovi) - Presupuesto S.S 2013

CLASES	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		
	Edad	Nª	%	Nª	%	Nª	%	Nª	%	Nª	%	Nª	%	Nª	%
JUBILACIÓN ANTICIPADA		1.064,83	3,77	1.115,04	4,71	1.177,42	5,59	1.232,29	4,66	1.275,43	3,50	1.326,37	3,99	1.344,42	1,36
-CON COEFICIENTE REDUCTOR		911,13	1,86	949,29	4,19	1.004,54	5,82	1.042,73	3,80	1.095,29	5,04	1.182,25	7,94	1.198,99	1,42
	=<60	771,69	2,29	787,86	2,10	839,47	6,55	838,30	-0,14	815,22	-2,75	845,66	3,73	852,77	0,84
	61	868,33	1,74	927,08	6,77	963,76	3,96	1.063,28	10,33	1.095,02	2,99	1.195,07	9,14	1.223,60	2,39
	62	986,93	1,06	1.008,77	2,21	1.051,51	4,24	1.082,07	2,91	1.157,84	7,00	1.195,84	3,28	1.207,56	0,98
	63	1.106,09	3,85	1.112,75	0,60	1.158,03	4,07	1.197,07	3,37	1.244,02	3,92	1.317,82	5,93	1.298,42	-1,47
	64	1.250,55	2,44	1.282,62	2,56	1.285,09	0,19	1.331,07	3,58	1.373,16	3,16	1.451,63	5,71	1.419,33	-2,22
-SIN COEFICIENTE REDUCTOR		1.407,47	-2,31	1.501,57	6,69	1.587,79	5,74	1.607,30	1,23	1.707,23	6,22	1.745,85	2,26	1.775,28	1,69
-ESPECIAL A LOS 64 AÑOS		1.310,40	4,65	1.361,91	3,93	1.406,51	3,28	1.476,49	4,98	1.535,70	4,01	1.592,60	3,70	1.657,35	4,07
-PARCIAL		1.334,40	3,09	1.349,67	1,14	1.388,75	2,90	1.452,62	4,60	1.496,29	3,01	1.546,85	3,38	1.572,68	1,67
JUBILACIÓN => 65 AÑOS		820,95	6,19	882,88	7,54	945,10	7,05	1.008,96	6,76	1.070,28	6,08	1.141,43	6,65	1.159,58	1,59
TOTAL JUBILACIONES		923,38	2,76	990,75	7,30	1.049,25	5,90	1.103,50	5,17	1.155,18	4,68	1.215,56	5,23	1.234,50	1,56

Cuadro 15 Evolución del coste de altas de pensiones de jubilación del sistema. Presupuesto S.S 2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antic. con coef . reductor	52.489.555,14	56.630.047,22	55.895.610,10	62.067.525,87	71.816.873,92	83.386.518,47	87.717.880,36
Antic con bonificación	6.957.120,05	7.258.579,16	7.702.372,94	8.269.572,10	9.929.250,26	11.155.994,11	11.851.747,92
Antic. parcial	27.926.284,35	37.533.111,23	40.248.870,63	51.493.928,28	52.437.526,15	41.483.370,47	40.696.333,33
Especial 64	8.107.449,12	8.242.253,40	9.232.338,81	9.332.895,60	9.209.621,51	9.402.695,15	9.836.354,28
Ordinaria	101.665.889,25	100.039.799,30	111.694.331,61	146.302.336,87	170.425.093,08	187.085.390,90	189.935.414,98

La existencia de éstas o parecidas fórmulas de trabajador-pensionista, que se explicitan en el siguiente apartado, quizá sean necesarias debido a los nuevos condicionantes del mercado de trabajo, a los cambios acelerados en la producción, a la aparición de nuevos productos y desaparición de otros, a la falsa creencia de que las personas mayores de 50 años no tienen esa capacidad de adaptación a esos nuevos condicionantes laborales y a la injustificada imputación de una caída en la productividad y creatividad en contraposición a la de los jóvenes⁶⁴. Para que se esté produciendo esa nueva situación, lo que sí parece evidente es que tiene que existir demanda por parte de los trabajadores y necesidad por parte empresarial y a ambos les favorece. Por lo tanto sería necesario armonizar y conciliar las cambiantes necesidades y exigencias del mercado de trabajo, con la seguridad y certidumbre que deben seguir ofreciendo a los ciudadanos los sistemas públicos de pensiones.

También es muy probable que a nivel general existan coincidencias en que cesar totalmente en el trabajo de un día para otro va resultando cada vez menos aceptable a nivel individual. De ahí esa transformación que últimamente se viene observando en todos los países de nuestro entorno con la denominada figura de *“jubilación a la carta”*, precisamente porque el reloj biológico no es el mismo para todos los ciudadanos, ni tampoco la actividad desarrollada previamente por el trabajador.

La denominada *“jubilación a la carta”* que tiene múltiples caras y una de ellas se la conoce, como jubilación parcial o jubilación-trabajo a tiempo parcial, a la que antes ya se ha hecho referencia, suele estar condicionada –la jubilación- con la exigencia

⁶⁴ En un estudio que engloba otros precedentes del Rostocker Zentrum zur Erforschung del Demografischen Wandels – Diciembre 2006, Rostock, se llega a la conclusión que la caída de la productividad y creatividad de las personas no siempre es así, y, en algunos supuestos, p.ej. en el sector servicios la productividad es mayor en las personas mayores de 53 años que en los jóvenes. Generalmente, la mayor productividad se observa en los trabajadores entre edades de 35 y 44 años. La baja productividad y creatividad es muchas veces sinónimo de experiencia en la empresa inferior a 3 años.

simultánea de la celebración de un contrato de trabajo con otro trabajador y por la misma empresa⁶⁵.

Se trata de una figura que va extendiéndose cada vez más en todos aquellos países con un sistema público, contributivo y de reparto. Generalmente se justifica esta medida por que se busca el objetivo de introducir una mayor flexibilidad en el acceso a la jubilación, y con la finalidad de que la edad de acceso a la misma garantice la gradualidad y la progresividad. Sin embargo, esos objetivos declarados, no siempre aparecen tan nítidamente expresados en la regulación positiva. En cualquier caso, habría que presumir que esos tipos de jubilación parcial con contrato simultáneo de otro trabajador, y cualesquiera otras fórmulas de jubilaciones anticipadas, etc. no deben de tener, en ningún caso, la vocación de sustituir a la que se entiende por jubilación ordinaria. Tampoco parece que sin llegar a ser una alternativa, resulte en su concepción y diseño más atractiva –como de hecho actualmente así sucede– que la jubilación ordinaria, tanto para las empresas que quieren sustituir a trabajadores de edad avanzada por jóvenes con salarios más bajos, como para los trabajadores que se jubilan si no ven mermada la pensión de jubilación parcial a los 60 o 61 años, por ejemplo, en comparación con la que tendrían derecho a los 65 años de edad. En estos supuestos la Seguridad Social se encuentra entre dos frentes, el de los trabajadores de edad avanzada cuyas empresas los han despedido o existe la amenaza de ello como forma de presión y que se encontrarían en una situación de desempleo permanente, pues resulta difícil que un trabajador de 60 años pueda volver a incorporarse al trabajo, y demandan que se les dé una solución a ese problema, y el de las empresas que utilizan abusivamente ese mecanismo para rejuvenecer o reducir sus plantillas con un menor coste salarial de presente y de futuro.

Esta situación plantea a la sociedad la eterna y constante controversia si la función de la Seguridad Social debe comprender también políticas de empleo, pues por una

⁶⁵ El 13% de todas las nuevas jubilaciones que se están produciendo en el año 2012 en el régimen general de la seguridad social son parciales y a esa situación se ha llegado en sólo 7 años y comenzó antes del inicio de la crisis económica.

parte parece socialmente justificado que deba darse una solución para los trabajadores mayores de una determinada edad y, por otra, la solución no puede ser que esté diseñada de tal forma que sea utilizada no para los trabajadores que se encuentran en desempleo o situaciones similares, sino para que cualquier trabajador opte voluntariamente en connivencia con la empresa a la jubilación parcial.

Tal y como están diseñadas estas fórmulas de jubilación anticipada en muchos países europeos⁶⁶ en donde se exige simultáneamente la contratación de un trabajador que sustituya al pensionista parcial, es la empresa la que en definitiva tiene ese derecho y no el trabajador, que puede o no aceptar el ofrecimiento empresarial, pero no tiene ningún título jurídico en virtud del cual puede exigir la jubilación parcial. En definitiva, en esta regulación es la empresa la que decide en último término si un trabajador puede o no jubilarse. La medida no fomenta la creación del empleo, pues a lo que se compromete la empresa es a ocupar el puesto de un trabajador que lo deja libre por su pase a la situación de jubilado. Incluso sucede lo mismo en aquellos supuestos en que la nueva contratación obliga a que se lleve a cabo con trabajadores en situación de desempleo, pues se habrá ocupado un puesto de trabajo con un desempleado que previamente lo ocupaba otro trabajador que pasa a ser pensionista. Se trata lisa y llanamente de un traslado de costes a la Seguridad Social con una reducción importante de costes laborales para las empresas, pues los salarios de los nuevos trabajadores y sus cotizaciones a la Seguridad Social son bastante más inferiores que los de los trabajadores que pasan a ser jóvenes pensionistas. Las cotizaciones del nuevo trabajador son también inferiores a las del trabajador que ha pasado a ser pensionista-parcial.

La jubilación parcial tal y como está configurada actualmente en España no es ni mucho menos una solución satisfactoria desde el punto de vista de la equidad contributiva del sistema. En ningún caso debería tener como resultado que el

⁶⁶ En Alemania, el 18'4% de los asegurados había optado, a finales del año 2005, por estas fórmulas de jubilación parcial según estadísticas del Instituto Federal de Pensiones (Deutsche Rentenversicherungsbund--8-2007, Berlín); su configuración es muy distinta e incomparable al existente en el sistema español actualmente.

adelanto de la edad de jubilación resulte ser más beneficiosa que la jubilación a la edad ordinaria o legal. Si se entiende que es una conquista social, habría primero que considerar si es posible su mantenimiento tanto en circunstancias económicas favorables como adversas, y también desde el propio funcionamiento del sistema, y en ningún caso puede estar concebida de forma más ventajosa que otras fórmulas de acceso a la jubilación.

4.3.- El valor de las cotizaciones.

Las cotizaciones efectuadas durante el tiempo en que se está efectuando una actividad, son irrelevantes para acceder al derecho a la pensión, pero las bases que han servido para calcular esas cotizaciones son un factor determinante para fijar la cuantía de la pensión. Las base por la que se cotiza en un sistema de reparto suele coincidir, en términos generales, con los salarios que viene percibiendo el trabajador a los cuales se les aplica un porcentaje, que es lo que determina la cuota y que tiene la máxima importancia para fijar los ingresos del sistema, pero carece de importancia para la determinar la cuantía individual de pensión.

Hay sin embargo algunos regímenes –como en el régimen de autónomos- que permiten elegir a los trabajadores su base de cotización y aún hoy no se encuentra fácilmente una explicación lógica y coherente con ese funcionamiento del sistema. De ahí que para evitar que se produzcan comportamientos inadecuados, se establezcan todo tipo de cautelas como por ejemplo impedir que en las edades cercanas a la jubilación se aumente la base de cotización respecto de la que se había elegido anteriormente. A pesar de estas u otras cautelas se producen desajustes en su funcionamiento.

En cualquier caso, si uno de los principios de funcionamiento del sistema contributivo es que la cuantía de la pensión, especialmente de jubilación, sea, por una parte, un reflejo lo más cercano posible al esfuerzo de la aportación realizada y, especialmente, un reflejo de los salarios alcanzados en activo, importa que el período de elección de las bases por las que se ha cotizado cumpla con esos dos

requisitos, además de evitar que se produzcan comportamientos fraudulentos. Desde luego, cuando el período a tener en cuenta es de 15 años, difícilmente puede mantenerse que se produzcan comportamientos fraudulentos durante tan largo período de tiempo. Seguramente que resultaría antieconómico.

Ya se ha visto en los capítulos anteriores cómo ha ido evolucionando en España el período de elección de las bases por las que se ha cotizado. El primer gran salto se produjo en el año 1985, pasando de 2 años a 8; y en el año 1997 se amplió este período a 15 años, y es el que actualmente se ha modificado a 25 años. En el año 1985 se produjo una disminución en la cuantía de la pensión de jubilación del 3,1% y, en el año 1997, del 2,95% , atribuibles a esta sustancial modificación, según la información facilitada por el Gobierno a la Comisión del Pacto de Toledo en el Congreso de los Diputados en setiembre de 1999.

Para justificar el aumento del período de las bases de cotización a tener en cuenta para el cálculo de la pensión se ha venido siempre sosteniendo que la fórmula más adecuada para que la pensión sea el más fiel reflejo del salario del trabajador se consideren las bases por las que se ha cotizado durante toda vida laboral y así también el importe de la pensión se corresponda con el esfuerzo realizado. Quizá la ampliación del periodo se pueda justificar por el esfuerzo realizado, pero resulta cuando menos engañoso mantener que sirva para que la pensión sea el reflejo de un salario basado en unas condiciones del mercado de trabajo de hace 30 ó 40 años antes. Lo que realmente se esconde es una realidad y objetivos bien distintos, y hace sospechar que ese objetivo no es el verdadero y, además, no es casualidad que esa discusión renace una y otra vez siempre cuando el sistema atraviesa períodos económicos nada favorables. Además, para conseguir ese objetivo se debería recurrir al período o años de cotización. El aumento del período de cálculo de la pensión a 20 ó 25 años según lo demuestran los datos, se traduce en una reducción del nivel de la cuantía de la pensión de jubilación y una reducción del

gasto respecto del PIB., como antes ya se indicó⁶⁷. Ahora bien, esa reducción no es homogénea para todos futuros pensionistas y, especialmente, en los períodos de crisis económica y es erróneo asegurar que todos los nuevos pensionistas van a experimentar el mismo porcentaje de reducción, e incluso, que algunos vayan a experimentar alguno.

La cuantía de las pensiones de jubilación depende entre otras razones, de las bases por las que se ha cotizado previamente. Esas bases, como ya se indicó, son un reflejo de los salarios, y como quiera que los salarios son un factor individual, la modificación de este factor, va a tener una influencia económica también individual, favorable o desfavorable, en la cuantía de la pensión. Pero en cualquier caso, esas situaciones individuales, o “biografía individual” y muy dispersas se pueden intentar agrupar en colectivos para que se puedan extraer unos resultados más o menos claros:

- Los períodos de inactividad, o desempleo incluso con derecho a prestaciones, generalmente significa una reducción de la prestación de jubilación si esa situación es anterior al período de cotización actualmente considerado de 15 años. Sin embargo si esos períodos de inactividad o desempleo se hubieran producido exclusivamente dentro de los últimos 15 años, la ampliación del período a 20 ó 25 años generalmente puede llegar a significar un incremento de la pensión en torno al 10%.
- Por otra parte, la falta de cotización durante un determinado período, la cuantía de la pensión dependerá muy mucho en dónde se sitúan las lagunas involuntarias por falta de cotización (más cercanas o lejanas a la fecha de la jubilación). Si son más lejanas con bases posteriores altas, significará una reducción en la cuantía de la pensión y si son cercanas con bases anteriores altas, se producirá un aumento de la pensión.

⁶⁷ La tantas veces citada Ley 27/2011, amplía ese período de los 15 años actuales a los 25 después de un período transitorio que finaliza el año 2022.

- Cuando se ha estado cotizando por unas bases de cotizaciones cercanas al tope máximo de cotización –el tope máximo en el año 2012 es de 3.262,50 €/mes- es totalmente irrelevante la ampliación del período, porque en ese caso la pensión máxima se alcanzará siempre. (en el 2012, la pensión máxima es de 2.522,89 €/mes-14 veces al año, sin adaptación al IPC previsto según el reciente R.D.L. 28/2012 de 30 de noviembre que ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional).
- Otro colectivo al que le resultará totalmente irrelevante la duración del período de bases de cotización a tener en cuenta es aquel que o bien debido al escaso período de cotización efectuado, o bien derivado a sus bajas bases de cotización, está destinado a percibir una pensión mínima de la Seguridad Social⁶⁸.
- Cuando se trata de futuros pensionistas que su vida laboral no ha tenido interrupciones y su cotización mensual se ha mantenido estable en la media, - entre 1.400 € y 2.000€- no es ni mucho menos arriesgado adelantar que va a suponer una reducción en la cuantía de la pensión en torno al 5%. Este es el mayor colectivo que puede verse afectado y se sitúa entre el 65% y el 70% de las nuevas altas de pensiones y no sólo de jubilación, sino también de la de incapacidad y de viudedad si se trata de una pensión derivada de jubilación o incapacidad.

Así pues, el resultado final y con las precauciones y las situaciones individuales que se presentan, el incremento del período a tener en cuenta para el cálculo de las pensiones a 20 ó 25 años puede afectar a un colectivo entre el 65% y el 70% al que su cuantía de pensión puede verse reducida en torno al 5%. Entre el 30% y el 35% con situación previa de desempleo, la pensión puede aumentar hasta el 10%, o se mantendrá en la misma situación que tenía sin haberse producido la modificación normativa, especialmente entre el colectivo con bajos períodos de cotización. Lo

⁶⁸ Las denominadas pensiones mínimas de la Seguridad Social, en realidad no son tales, es la suma de la pensión contributiva alcanzada por las cotizaciones efectuadas y de otra cuantía que se otorga para complementarla debido a su baja cuantía y financiada con cargo a los impuestos generales que está condicionada al nivel de recursos de que se disponga.

que si resulta incontestable es que un aumento del período de las bases a tener en cuenta para cálculo de la pensión de jubilación siempre va a significar una reducción del gasto en pensiones contributivas en el sistema en torno al 3% una vez que la ampliación haya desplegado todos sus efectos.

Es fácil y demagógico el recurso dialéctico de que en otros países europeos se toman en consideración las bases de toda la vida laboral, sin indicar en qué países. Es tanto como no decir nada. Ya se ha visto anteriormente que resulta difícil determinar con exactitud cuál puede ser la reducción o aumento individual de la cuantía de la pensión resultante como consecuencia de ampliar de 15 a 20 ó 25 años el período de cotización a tener en cuenta en España. Es necesario precisar en qué país está implantada esa fórmula, si se integran o no las lagunas de cotización y cómo se integran (con las mismas bases con las que se venía cotizando, u otra fórmula), si el interesado puede elegir qué bases se tienen en cuenta y cómo se efectúa esa elección. Un ejemplo de país que se cita suele ser Alemania. En primer lugar hay que llamar la atención que su fórmula de cálculo para computar las bases de toda la vida laboral y su impacto en la cuantía de la pensión para nada tiene que ver incluso con la fórmula que se implantara en España tomando toda la vida laboral. En esencia es: cada año se determina la base media de cotización de todos los cotizantes en ese año; cuando la cotización anual del trabajador se corresponde con el mismo importe de esa base media previamente determinada, se le asigna un punto, y se le aumenta o disminuye proporcionalmente en función de cuál ha sido su base individual. La cuantía de las pensiones (toda clase de pensiones) viene determinada en función de la suma de los puntos anuales alcanzados cuyo resultado se multiplica por el valor en euros de un punto que es fijado cada año. Para fijar la cuantía anual del punto se tiene en cuenta la evolución de la proporción entre el número de cotizantes y el número de pensiones, es decir la tasa de dependencia del sistema. La cuantía de ese punto oscila según se vaya comportando esa ratio. Se ha introducido a partir del año 2005 así en la fórmula de cálculo de las pensiones y también de la revalorización anual el actualmente famoso

“factor de sostenibilidad” o “Nachhaltigkeitsfaktor” cuyo resultado final ha significado una reducción de la cuantía de las pensiones.⁶⁹ A su vez el resultado se multiplica por el coeficiente atribuido a cada tipo de pensión. Equiparar o comparar esa fórmula incluso a la actual o futura española con la ampliación a 20 ó 25 años o toda la vida laboral no es posible. Es algo más compleja y probablemente más equitativa y, en cualquier caso, muy distinta.

4.4.- El valor económico del tiempo cotizado y cómo se traduce en la cuantía de la pensión.

En España, como ya se conoce, son necesarios 444 meses ó 37 años de cotización para alcanzar el 100% de la base media de cotización del período que se tome en consideración (15, 20 ó 25 años, o toda la vida laboral). Este tercer factor que influye en la determinación de la cuantía de la pensión, premia la duración del período de cotización efectuado durante toda la vida laboral.⁷⁰ En las nuevas pensiones de jubilación en el sistema en el año 2005, la media de años cotizados fue de 34’7 años y en el 2006, de 34’4 años. En un dato reciente referido al año 2011, el 56% de los nuevos pensionistas había cotizado al sistema 37 o más años; y el 44% menos de 37 años, es decir que si la nueva ley del año 2011(Ley 27/2011) hubiera estado en vigor sin período transitorio alguno, éstos últimos pensionistas hubieran experimentado una reducción en su cuantía de pensión por no haber alcanzado los 37años de cotización. Las pensiones en vigor en el año 2006, la media de años de cotización era de 35’7 años, es decir que el conjunto de los pensionistas anteriores al año 2006 tenían de media más años de cotización que los nuevos pensionistas⁷¹.

⁶⁹ Ejemplo: 45 años de cotización; salario medio de 2.600€/mes actualizado; pensión de jubilación año 2011 1.236 €/mes (12 veces); en el año 2030 bajará la cuantía mensual a 989€/mes; de estas cuantías hay reducir el impuesto sobre la renta y la cuota para el seguro de enfermedad; bajará del 51% del año 2011, al 43% en el año 2030.

⁷⁰ La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, prevé que la exigencia de este período se vaya exigiendo paulatinamente desde el 1.1.2013 hasta el 1.1.2027, fecha en que se exigen los 37 años de cotización para alcanzar el 100% de la base reguladora. (base media de cotización).

⁷¹ El porcentaje de pensión por 35 años de cotización se alcanzaba el 100% antes de la Ley 27/2011, y que ha sido parcialmente derogada, aunque no en este aspecto concreto.

Todo hace prever que la crisis económica, que el alto porcentaje de desempleo de los jóvenes (en torno al 50% de ellos en el año 2011) que retrasa su entrada en el mercado de trabajo, que las constantes interrupciones de actividad por unas u otras razones, son motivos para pronosticar que en un futuro los nuevos pensionistas no van a alcanzar los años de cotización que hasta ahora se venían produciendo. Si eso es así, va resultar por lo tanto difícil alcanzar los 37 años de cotización previos para que su pensión se corresponda con el 100% de su base media de cotización de los 20 ó 25 años o toda la vida laboral. Lo cual se puede llegar a traducir en una nueva reducción del nivel de protección que habría que sumar al incremento de la prolongación del período a tener en cuenta para determinar la base media de cotización (20 ó 25 años o toda la vida laboral) que, como antes se indicó, estará en torno al 3% de menor gasto en pensiones y a título individual incluso un porcentaje superior. Actualmente es imposible de determinar la reducción, por desconocer cuál va a ser la evolución de los años individuales de cotización. Según la nueva Ley 27/2012 ya tantas veces citada, por cada mes menos de cotización de los 37 años exigidos, la cuantía de pensión individual se reduce al menos en el 0,18% (al año $0,18 \times 12 = 2,16\%$ de reducción).⁷² La Ley actualmente en vigor y que así continúa al menos durante tres meses a contar desde el 1.1.2013, por cada año menos de cotización de los 35 y hasta los 25, se reducía la cuantía de la pensión de jubilación en el 2%.

Parecería normal que el incremento de la pensión en función de cada uno de esos 444 meses que componen los 37 años de cotización exigidos para alcanzar el 100% de la media de la base de cotización tuvieran la misma valoración para fijar el porcentaje de incremento, sin embargo, esa situación, por paradójico que pudiera resultar, no es así y se ha producido un auténtico galimatías que a los trabajadores

⁷² Se advierte que la Ley que deja sin aplicación esta concreta regulación durante tres meses lo que había establecido la anterior Ley 27/2011, es un Real Decreto Ley 29/2012, de 31 de diciembre de 2012, Boletín Oficial del Estado (BOE) de 31.12.2012 en donde se mezclan los temas de seguridad social con otros sobre la generación de energía a través del sistema eléctrico. Es decir en mala técnica legislativa.

les va a resultar difícil de entender y conocer cuál va a ser la cuantía de su futura pensión.

La regulación suspendida de su aplicación que contiene la Ley 27/2011, prevé que el derecho a la pensión se alcanza después de una cotización previa de 15 años y en ese caso se reconoce el 50% de la base media de cotización del período de cómputo. Desde el mes 181 de cotización hasta el 428 se les atribuye un incremento del 0,19% por cada mes que se aplica a la base media de cotización; y a partir del mes 429 hasta el mes 444 (son los 37 años exigidos) el 0,18% por cada mes más.⁷³ La regulación existente antes de la Ley parcialmente suspendida su aplicación a partir del 1.1.2013, resulta aún más irracional, pues por cada año de cotización entre los 16 y 25 años de cotización el incremento de la base media de cotización se incrementa en el 3% y, entre 26 y 35 años de cotización, se incrementa por cada año el 2%. Por lo tanto se están premiando más las carreras cortas de cotización en detrimento de las largas, y eso que tanto se proclama en el Pacto de Toledo, entre otros, sobre el reforzamiento de la contributividad del sistema, salta por los aires en toda su extensión. No se trata tanto de reformar o reforzar o no la contributividad o solidaridad del sistema, si no de evitar la inequidad y aplicar el sentido común, que indica que a mayor esfuerzo contributivo, debería atribuírsele también mayor compensación.

En los dos cuadros siguientes se aprecian, por una parte, los años cotizados por las nuevas pensiones de jubilación generadas en el año 2011 en cada uno de los regímenes que integran el sistema y que se han tenido en cuenta para el cálculo de esas nuevas pensiones. Por otra, en el segundo cuadro, se observan los años de cotización en cada uno de los regímenes del conjunto de las pensiones de jubilación en vigor, también en el año 2011. Las conclusiones del análisis de esos dos cuadros es demoledor para el sistema: los tres regímenes – de empleados del

⁷³ Hasta el año 2022 se prevé un período transitorio que modifica ese porcentaje de incremento por años de cotización aún más complejo, pues combina años transcurridos del período transitorio con años de cotización efectuados.

hogar y autónomos y agrario- en los que resulta no sólo difícil sino casi imposible detectar la realización o no de una actividad, es donde se concentra el mayor porcentaje de afiliados con el número de meses cotizados casi estrictamente indispensables para alcanzar el derecho a la pensión de jubilación (15 años previos de cotización). Como quiera que la pensión alcanzada estará en torno a los 400 euros al mes en función de los 15-17 años de cotización previos, los interesados en esta situación van a acceder generalmente a una pensión mínima, que se financia con el esfuerzo impositivo de todos los ciudadanos. La regulación actual de las pensiones mínimas actúa en muchos casos como elemento desincentivador de la cotización.

La situación singular de esos dos regímenes especiales antes citados – autónomos y empleados de hogar, éste actualmente se ha transformado en un subsistema dentro del régimen general pero casi con idénticas características que tenía antes de su integración -, se considera tratarla especialmente porque son, entre otras razones, los dos regímenes en donde se concentra el mayor porcentaje que se cotiza casi estrictamente para acceder a la pensión de jubilación. Son también los dos regímenes en donde se concentra el mayor número de pensiones mínimas con un 41,73% en el de los trabajadores autónomos, y un 60% en el de empleados del hogar. Son también los dos regímenes donde la pensión media es la más baja del sistema, con 586,67 €/mes diciembre 2012, en el de autónomos y aún más baja que en el de empleados del hogar con 493,90 €/mes, lo cual también es lógico pues son los dos regímenes en donde se accede a la pensión con menos períodos de cotización y también con las bases de cotización más bajas, con un dato a recordar, que los autónomos pueden elegir su propia base de cotización. Su reducido esfuerzo contributivo al sistema, se ve compensado por el mecanismo de pensiones mínimas que se costea con los impuestos generales.⁷⁴

⁷⁴ No se hace una referencia más exhaustiva al extinto régimen especial agrario por cuanto la Ley 28/2011, de 22 de setiembre, integró a todos sus afiliados/cotizantes, en el régimen general. Los datos que en este párrafo se señalan están referidos al diciembre de 2012.

SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES: SU ADAPTABILIDAD ES SU SEGURIDAD

En cualquier caso, aumentar a 40 años de cotización previa para alcanzar el 100% de la base media de cotización que aparece como nueva exigencia una y otra vez en la opinión pública en los últimos tiempos, significaría que en torno al 45% de los nuevos pensionistas cumplirían con ese requisito y el otro 55% verían mermada su pensión en función de los meses que le hubiera faltado para cumplirlo. La crisis económica empeoraría aún más esa situación.

Cuadro 16 Altas de pensiones de jubilación por regímenes y años cotizados
(Distribución porcentual año 2011)

Años Cotizados	General	Autónomos	Agrario	Mar	Carbón	Hogar	Total
<=15	0,71	0,23	0,36	0,30	0,00	2,13	0,61
16-20	5,28	13,50	20,63	8,22	0,06	45,43	8,20
21-25	5,08	11,25	17,24	6,46	0,12	19,34	7,05
26-30	6,28	13,25	12,14	12,26	0,55	11,81	8,06
31-34	8,76	11,54	8,31	22,12	1,72	7,33	9,38
=>35	73,89	50,23	41,32	50,71	97,55	13,96	66,76
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Pensiones de jubilación en vigor por regímenes y años cotizados
(Distribución porcentual Agosto 2012)

Años Cotizados	General	Autónomos	Mar	Carbón	Hogar	Total
<=15	2,90	12,82	4,92	2,17	28,80	5,87
16-20	5,55	16,34	2,90	0,21	34,41	8,70
21-25	6,20	12,46	4,03	0,65	16,25	7,83
26-30	7,36	12,71	8,69	1,52	9,84	8,52
31-34	8,15	9,49	13,85	2,42	4,97	8,43
=>35	69,84	36,71	65,62	93,03	6,45	60,66
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Desde 1-01-2012 los trabajadores por cuenta ajena del R.E. Agrario se integran en el Régimen General (Ley 28/2011, del 22 de Septiembre)

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social año 2013

Se podría destacar que la determinación de la edad de jubilación parece condenada a ser tratada como una cuestión superficial por la sociedad, y no cabe duda que es uno de los temas más complejos y discutibles para el sistema de pensiones por los diversos condicionantes que la rodean y porque de lo que realmente se trata es de determinar la situación que se va a proteger para otorgar una prestación económica. Siempre ha sido el tema más conflictivo desde el nacimiento de los propios sistemas, pues la pensión de viudedad o incapacidad absoluta para el trabajo se deriva de un hecho cierto, en tanto que la edad de jubilación se deriva de un elemento de estimación subjetiva.

Habría que intentar evitar que las sucesivas modificaciones de la normativa de Seguridad Social, que prevén habitualmente normas transitorias que permiten convivir situaciones jurídicas pasadas con las modificaciones que introduce la nueva legislación no se prolonguen durante un largo período. Generalmente las situaciones pasadas son más favorables que lo que prevé la nueva normativa. En cualquier caso, la rapidez con que se modifican las leyes de Seguridad Social hace que pervivan y se superpongan un cúmulo de normas transitorias con largos períodos de adaptación que prevén situaciones de lo más heterogéneas, muchas de ellas contradictorias entre sí.

5.-Las múltiples modalidades de acceso a la pensión de jubilación de la seguridad social son un auténtico bosque.

Las vías por las cuales se puede acceder a la pensión de jubilación son múltiples, pues ni es a partir de la denominada "*edad ordinaria o legal*" de 65 años de edad ó de 67 en un futuro, ni es tampoco por el cumplimiento de una determinada edad sino va acompañada de un período de cotización específico. No es menos cierto que, como ya antes se indicó, en ningún país de la UE la edad real de jubilación

coincide con la edad legal de jubilación. Por unos u otros motivos, siempre la edad real es inferior a la edad legal a pesar de los incentivos económicos para retrasar la jubilación. Actualmente en España como a continuación se expone, hay diez entradas posibles para acceder a la pensión de jubilación, lo que ha multiplicado las posibilidades y las alternativas de lo que en una primera apreciación pudiera parecer respecto de la jubilación a los 65 años antes y a los 67 años que prevé la Ley 27/2011 citada. Dentro del régimen general de la Seguridad Social (trabajadores por cuenta ajena), en el año 2005, el 56'38% de las nuevas pensiones de jubilación se producían con menos de 65 años de edad y en el mes de junio de 2009, dicho porcentaje es del 52'38%, apenas 4 puntos porcentuales menos, a pesar de que cada vez hay menos trabajadores que han cotizado antes del 1.1.1967, y que según la legislación transitoria del año 1966 los que lo hubieran hecho pueden acceder a la pensión de jubilación a partir de los 60 años de edad. Y todo ello también a pesar de la bonanza económica habida en esos mismos años, lo que llevaría a la conclusión de que esa buena situación económica no es sinónimo, ni mucho menos, de aplazamiento de la edad de jubilación, pues apenas ha tenido efecto alguno, o de acercamiento de la edad real a la legal de jubilación.

En los cuadros número 12 a 14 se puede observar el número de pensiones de jubilación del régimen general y de todo el sistema reconocidas actualmente desde el año 2005 por clases de pensión, cuantía, etc. hasta el año 2011.

A continuación se hace un repaso de las distintas modalidades de acceso a la pensión de jubilación, sin ánimo de exhaustividad, pues en algunos casos la regulación y la casuista y el clientelismo social que se ha instalado en determinadas parcelas del sistema de pensiones, afecta a colectivos reducidos. En cualquier caso en esta concreta materia nuevamente se vuelve a incumplir algunas de las recomendaciones del Pacto de Toledo de 13 de enero de 2011⁷⁵. En efecto, en la Recomendación 12 se manifiesta que *“La Comisión constata que la jubilación*

⁷⁵ Este reiterado incumplimiento se ha puesto de manifiesto recientemente en las intervenciones que se produjeron en la sesión de la Comisión del Pacto de Toledo el día 5 de diciembre de 2012 (-Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG)- Congreso de los Diputados, nr. 232-año 2012.

anticipada se ha convertido básicamente, en una fórmula de regulación del empleo. A juicio de la Comisión esta situación debe modificarse.” y tres párrafos más adelante “...la Comisión aprecia que las once fórmulas de acceso a la pensión de jubilación existentes actualmente son excesivas, por lo que considera que conveniente el estudio y reconsideración de las mismas y, en su caso, la supresión o modificación de aquellas que sean incompatibles con el contenido de esta recomendación en su conjunto” .

✓ *Modalidad de jubilación anticipada:*

- Jubilación anticipada voluntaria mutualista (trabajador por cuenta ajena que cotizó antes del 1/01/1967):
 - Edad: a partir de los 60 años.
 - Período de carencia: 15 años (2 en los últimos 15).
 - Coeficiente reductor: 8% por año de anticipación.

- Jubilación anticipada voluntaria no mutualista: Esta previsión de la Ley 27/2012 está suspendida su aplicación durante tres meses a fin de que se llegue a un acuerdo respecto de esta regulación. Antes de la Ley 27/2012, esta fórmula de acceso a la pensión no existía.
 - Edad: a partir de los 63 años.
 - Período de carencia: 33 años (2 en los últimos 15)
 - Coeficiente reductor: entre el 1,875% por trimestre con menos de 38 y 6 meses de cotización y el 1,625% por trimestre con 38 años y 6 meses de cotización o más.

- La cuantía resultante tiene que ser superior a la pensión mínima vigente que le correspondería al interesado al cumplimiento de los 65 años.
- Jubilación anticipada no voluntaria no mutualista: Esta previsión de la Ley 27/2012 está suspendida su aplicación durante tres meses a fin de que se llegue a un acuerdo respecto de esta regulación. Entre tanto se señala entre paréntesis la regulación en vigor al menos durante tres meses desde el 1.1.2013
 - Edad: a partir de los 61 años.
 - Período de carencia: 33 años efectivos (2 en los últimos 15). (30 años de cotización previa)
 - Demandante de empleo: 6 meses anteriores a la jubilación.
 - Coeficiente reductor: entre el 1,875% por trimestre con menos de 38 y 6 meses de cotización y el 1,625% por trimestre con 38 años y 6 meses de cotización o más. (Coeficiente reductor variable en función de los años de cotización y de la edad en que se accedía a la pensión: entre 30 y 34 años cotizados, por cada año de adelanto, reducción del 7,5%; entre 35 y 37 años cotizados, el 7%; entre 38 y 39 años cotizados el 6,5%; y 40 o más años cotizados, el 6% de reducción por cada año de adelanto).
- Jubilación parcial: Esta previsión de la Ley 27/2012 está suspendida su aplicación durante tres meses a fin de que se llegue a un acuerdo respecto de esta regulación. Entre tanto se señala entre paréntesis la regulación en vigor al menos durante tres meses desde el 1.1.2013
 - Edad: A partir de los 61 años. (60 años).
 - Coeficiente reductor: No

- Contrato de relevo al menos hasta la edad de 67 años del jubilado parcial o 65 años y 38 años y 6 meses de cotización. (Contrato de relevo al menos hasta la edad de 65 años del jubilado parcial).
 - Reducción de la pensión en proporción inversa a la reducción de jornada laboral - Máximo: 75% - Mínimo: 25% -, aplicable a la base de cotización que se tiene en cuenta para calcular la pensión. (Mínimo 25% y máximo 85%, bajo determinadas condiciones)
 - Cotización por jornada parcial computable para jubilación definitiva al 100% y durante la situación de jubilación parcial la base de cotización del trabajador-parcial será igual a la que hubiera correspondido de seguir trabajando a jornada completa. (No se prevé tal supuesto).
 - Bases de cotización del relevista: al menos el 65 del relevado.
 - 6 años de antigüedad en la empresa.
 - Período de cotización previo: 30 años, salvo en los casos de discapacidad o trastorno mental que se exigirán 25 años.
-
- Jubilación de trabajadores con discapacidad:
 - Edad: edad mínima, 52 años. (se reduce la edad ordinaria en función de un coeficiente $-0,25/ 0,50$ -, según el grado de minusvalía por año trabajado)
 - Grado de minusvalía: 45% (con una discapacidad entre el 45% y el 65% no se aplican coeficientes reductores, sino que se fija una edad inferior (58 años), como edad de acceso a la pensión).
 - Período de carencia: 15 años (2 en los últimos 15)
 - El período de tiempo reducido se computa como cotizado a efectos de porcentaje de la pensión.

- Jubilación ordinaria con bonificación o reducción de edad para determinados colectivos (minería; mar; artistas; profesionales taurinos; personal de vuelo; ferroviarios; bomberos a partir del 4/04/2008) y miembros de la ertzaintza (policía vasca).
 - A partir de la reforma (Ley 40/2007, de 4 de diciembre) la aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad en ningún caso dará ocasión a que el trabajador pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a los 52 años de edad excepto en el régimen especial de la minería del carbón o en los supuestos de aplicación del Estatuto del Minero que pueden rebajar incluso dicha edad. Para el colectivo de bomberos dicho límite es de 60 años, o 59 años si se acreditan 35 o más años de cotización previa a la Seguridad Social

- Jubilación flexible.
 - Edad: a partir de la jubilación antes o después de los 65 años.
 - Período de carencia: el ya exigido previamente.
 - Reducción de la pensión en proporción inversa a la reducción de la jornada laboral (Máximo: 75% - Mínimo: 25%), aplicable sobre la base reguladora (se compone con las bases de cotización de los últimos 15 años)
 - Efectos de las nuevas cotizaciones: mejoran base reguladora; porcentaje por años de cotización y coeficiente reductor en su caso.
 - Exigencia de la contratación –contrato de relevo- de un trabajador –relevista- cuando se accede a la jubilación parcial antes de la edad ordinaria de jubilación (65-67 años de edad, respectivamente).

✓ *Modalidad de jubilación ordinaria:*

- Jubilación ordinaria.
 - Edad: 67 años ó 65 con 38 y 6 meses de cotización. (a partir del 1.1.2013 con un largo período transitorio que finaliza en el año 2027).
 - Período de carencia: 15 años (2 en los últimos 15)

- Jubilación después de la edad individual con derecho a pensión de jubilación.
Fomento de la actividad.:
 - Edad: a partir de los 67 años, o en su caso, a los 65 años.
 - Período de carencia: 15 años -2 en los últimos 15.
 - Incremento del 2% por cada año de retraso y hasta 25 años previos cotizados; el 2,75% por cada año de retraso y entre 25 y 37 años cotizados; el 4% por cada año de retraso y a partir de 37 años cotizados.
 - Exoneración de cotizar salvo para incapacidad temporal y contingencias profesionales con 65 años de edad y 38 años y 6 meses de cotización ó 67 años de edad con 37 años de cotización.

Si la pensión está topada, (por haber alcanzado la pensión máxima posible en el sistema público: 2.522,89€/mes –año 2012 sin adaptación al IPC previsto para ese año y cuya norma está impugnada ante el Tribunal Constitucional-) el incremento adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión inicial se aplicará sobre el importe vigente del límite máximo de pensión, abonándose al interesado junto con la pensión mensual en 14 mensualidades, por lo que la cuantía resultante de pensión es superior a la pensión máxima del sistema público de pensiones.

✓ Otras cuestiones

Por último y en relación con el incentivo de la actividad después de los 65 años de edad, se quiere hacer una referencia especial a la Disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores, incluida en el artículo único de la Ley 14/2005, de 1 de julio, en donde se establecía que: *“en los convenios colectivos podrán establecerse cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por parte del trabajador de la edad ordinaria de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) Esta medida deberá vincularse a objetivos coherentes con la política de empleo expresados en el convenio colectivo... b) El trabajador afectado por la extinción del contrato de trabajo deberá tener cubierto el período mínimo de cotización....”*

Por fin esa regulación ha sido suprimida después de 7 años en vigor por la tantas veces citada Ley 3/2012 como medida de fomento de la actividad de aquellas personas que pudiéndose jubilar no lo hacen y deciden voluntariamente continuar en el ejercicio de su actividad. Esa regulación anteriormente transcrita era irracional e incoherente, pues por una parte la seguridad social fomentaba mediante incentivos económicos la continuidad en la actividad y, por otro, en el Estatuto de los Trabajadores se le facultaba al empresario despedir al trabajador. Esta nueva regulación que modifica la Disposición Adicional 10ª del Estatuto de los Trabajadores está en perfecta concordancia con la Recomendación 12 del Pacto de Toledo de 13 de enero de 2011: *“Es prioritario remover la normativa que fuerza a colectivos y personas a la jubilación obligatoria, en contra de sus deseos y capacidades.....”*

Según se puede apreciar en el cuadro siguiente, la posibilidad de aplazar incentivando económicamente la edad de acceso a la jubilación durante el año 2008

y 2009 ha tenido la siguiente evolución, a pesar de la norma del Estatuto de los Trabajadores derogada.

Cuadro 17 Número de pensiones de jubilación en el año 2008 y 2009 reconocidas con más de 65 años de edad.

Régimen de Seguridad Social	Altas con porcentaje de demora aplicado año 2008	Altas con porcentaje de demora aplicado año 2009. (*)
GENERAL	5.509	7.489 (38)
AUTÓNOMOS	5.757	8.648 (35)
AGRARIA CUENTA AJENA	278	320 (37)
MAR	42	71 (41)
MINERÍA DEL CARBON	2	1 (56)
EMPLEADOS DE HOGAR	116	171 (24)
TOTAL	11.704	16.699 (36)

Fuente: Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social junio 2010. (*) años de cotización.

No ha transcurrido demasiado tiempo que permita llegar a conclusiones definitivas sobre el comportamiento, pero en cualquier caso llama la atención que tanto en el año 2008 como en el 2009 el 50% de los trabajadores que han prolongado su actividad más de los 65 años de edad son autónomos. De esos 5.757 trabajadores autónomos del año 2008, 2.546 se conoce la actividad que desarrollaban antes de la jubilación: 608 trabajaban en el comercio; 650 en actividades inmobiliarias, y 281 en el sector transportes y agentes de seguros. El porcentaje anterior por actividad de este colectivo se mantiene en el año 2009. También se conoce que en el año 2009 el 38% de los empleados de hogar que había prolongado su actividad después de los 65 años de edad había cotizado entre 16 y 19 años, lo cual permite la conclusión que esa prolongación de la actividad se llevaba a cabo para cumplir el período mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación que, por supuesto, era una pensión mínima.

Hay que recordar también que hasta el año 2012 el contenido del Estatuto de los Trabajadores, permitía la extinción de la relación laboral por parte del empresario a

partir de los 65 años de edad del trabajador cuando su objetivo fuera la mejora del mercado de trabajo, y que así era recogido en casi todos los convenios colectivos. Por el contrario, los trabajadores autónomos podían seguir desarrollando una actividad después de esa edad. La mayoría del empresariado español podía dar por extinguido el contrato de trabajo al cumplimiento de los 65 años de edad de sus trabajadores. Estos no tenían ninguna posibilidad, ante la negativa del empresario, de seguir trabajando y retrasar la edad de jubilación después de esa edad y así poder incrementar su pensión.

El 50% de los nuevos pensionistas con más de 65 años en el año 2008 y 2009 según el cuadro anterior son trabajadores autónomos, a pesar de que este colectivo apenas alcanza el 21% del total de cotizantes al sistema.

- ✓ Los trabajadores del régimen especial del mar, con independencia de que se trate de autónomos o por cuenta ajena, tienen unas singularidades excepcionales y que podrían sintetizarse en:
 - Pueden jubilarse con una edad real inferior a los 65 años, sin que por ello se vea reducida la cuantía de la pensión, cuando hayan desarrollado actividades marítimo-pesqueras que den derecho a la aplicación de los coeficientes reductores de la edad establecidos en función del tipo de embarcación y la naturaleza de la actividad. La bonificación máxima para la reducción de la edad es de 10 años reales, sin que por ello, se insiste, vean mermada la cuantía de la pensión de jubilación; se calcula tomando en consideración los períodos efectivos de vida laboral, a los que se aplica el coeficiente reductor que corresponda al trabajo desarrollado.
 - Los que hubiesen cotizado al Montepío Marítimo Nacional antes del 1 de agosto de 1970 pueden jubilarse a partir de los 55 años. De igual modo, los que hubieran cotizado a Cajas de Previsión de Estibadores Portuarios antes de la misma fecha, lo podrán hacer a partir de los 60 años. En ambos casos la

cuantía de la pensión se reduce en un porcentaje que varía en función de los años cotizados y los que le falten para cumplir la edad real de 65 años.

6.- Las contradicciones en la discusión pública y social y las recomendaciones de instituciones internacionales como consecuencia de la evolución demográfica y su influencia en la determinación de la edad de jubilación.

En primer lugar es conveniente hacer dos consideraciones: que la Seguridad Social no ha sido diseñada ni tampoco ha evolucionado para incitar a los trabajadores a retirarse del mundo del trabajo. Tampoco la discusión sobre la elevación de la edad de jubilación en relación con la viabilidad de los sistemas de pensiones es prioritariamente una discusión económica, sino una discusión de naturaleza fundamentalmente socio-política.

6.1.- La evolución de los datos sobre la demografía se hacen ya muy visibles y seguros.

Las advertencias que se realizan por los centros de estudios especializados sobre los cambios demográficos parece que no existen y no prenden fácilmente en la sociedad. Será porque no se producen de forma brusca y con efectos inmediatos y, por lo tanto, no se visualiza fácilmente por la sociedad. Las expectativas de cambios demográficos tanto a nivel social como individual no se les presta la atención que se merecen, pero una vez producidos esos cambios se comprende muy fácilmente y se entiende por los propios ciudadanos que producen, entre otros efectos, una mayor esperanza de vida. Esa nueva situación genera mayor gasto social (no sólo en pensiones, aunque esta sea la parte más importante y visible). Sin embargo, que la sociedad se desentienda de ese nuevo reto que tiene, no significa que no exista a pesar de que puede llegar a convertirse en una trampa y en un problema que necesite de medidas más traumáticas si no ha sido programada su solución con antelación.

En muchas ocasiones, el problema para llevar a cabo reformas no es la situación específica del mercado de trabajo, ni tampoco la evolución del sistema de Seguridad Social, ni tampoco el contexto demográfico. Generalmente el problema fundamental es no ver o no querer reconocer las realidades y los cambios sociales que se están produciendo o se puede prever su actualización o tener miedo a ellos. Eso sí que dificulta la adopción de soluciones que favorecerían una armoniosa y social evolución del sistema de Seguridad Social.

En algunos países como en España, la inflación desde el año 1982 hasta el 2010 es uno de los factores más dinámicos del gasto en protección social, especialmente en pensiones, y es cierto que ha sido mayor incluso que la evolución demográfica y el efecto sustitución juntos. Para los presupuestos de la Seguridad Social del año 2012, el impacto de la evolución demográfica en el incremento interanual del gasto se calcula en el 1,43% y el efecto sustitución en el 1,46% (las nuevas pensiones son más altas que las que se extinguen). El incremento del gasto del año 2012 sobre el 2011 se presupuestó en el 2,89%, aunque está creciendo al 4,6 % (noviembre 2012). En el año 2011 sobre el 2010, el incremento fue del 3,54%, a pesar de que en el año 2011 no hubo revalorización salvo para las pensiones mínimas (en torno a 2,4 millones de pensiones)

Tendría que haber ocurrido algo muy importante e imprevisto para que el incremento del gasto del año 2012 fuera inferior al del año 2011 sin revalorización: o se presentaron unos presupuestos entre ingresos y gastos que había que cuadrar económicamente sin importar la realidad, o lo que se hizo fue una previsión tanto de gastos como de ingresos que no se correspondía con la realidad.

La no revalorización esporádica de las pensiones no soluciona los problemas temporales que se le pueden presentar a los sistemas de pensiones y lo que hace aparecer es inseguridad e incertidumbre en los ciudadanos. La aparición de ese tipo de problemas lo que sí pone en evidencia es una mala previsión temporal. Por otra parte, si se trata de problemas derivados de la disfuncional estructura del sistema,

en ningún caso se solucionan con no revalorizar esporádicamente las pensiones. La decisión de no revalorizarlas en el año 2011 el Gobierno del PSOE demostró ingenuamente su creencia y simplismo que así se podían solucionar los problemas derivados de la crisis económica existente en el año 2011, cometiendo así uno de los errores políticos y sociales más graves en la legislatura 2008/2011. Aún hoy no se conoce, como se dijo que existía, ningún documento de la Comisión de la UE que exigiera a España que no revalorizara las pensiones, aunque sí se revalorizaron las pensiones mínimas. Quizá fue el inicio de la pérdida por parte del PSOE de su perfil político. Ha sido una agresión social totalmente injustificada al Pacto de Toledo tan laboriosamente pactado desde el año 1995, renovado en el año 2003 y en el año 20011, y una suspensión temporal nunca socialmente explicada del artículo 48 de la Ley General de la Seguridad Social en donde se prevé la revalorización anual de las pensiones según la evolución del índice de precios al consumo (IPC). El Gobierno no entendió que de lo que se trataba no era tanto de la pérdida del valor adquisitivo de las pensiones, como que estaba abriendo de futuro la posibilidad de incumplir por otro Gobierno lo previamente pactado en el Congreso de los Diputados en un tema de tanta importancia social. No concebía como que la “ultima ratio” a lo que debería recurrir cualquier partido político para reducir el gasto o equilibrar los presupuestos anuales de la seguridad social era la no revalorización anual de las pensiones, cuando además disponía de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social de un volumen que ningún país de la U.E. tenía ni tiene actualmente en el año 2012.

Demostró con esa desgraciada decisión que no creía en la separación de fuentes de financiación de la seguridad social, como así también está convenido en el Pacto de Toledo desde el año 1995 y en sus sucesivas renovaciones. En el año 2012 se ha vuelto a reproducir por el Gobierno del PP esa agresión al Pacto de Toledo y error político que cometió el Gobierno del PSOE en el año 2011. En efecto, ahora en noviembre del año 2012 el Gobierno del PP decidió no actualizar las pensiones al IPC en el año 2012, vulnerando no sólo el artículo 48 de la Ley General de la Seguridad Social que ha estado en vigor durante todo el año 2012 y la

Recomendación referida a la actualización de las pensiones del propio Pacto de Toledo, si no, además, con un agravante, pues su articulación jurídica la llevó a cabo con efectos retroactivos, al decidir la no actualización en noviembre de 2012 y, como todos los analistas y expertos consultados opinan, que esta articulación vulnera el artículo 9.3 de la Constitución⁷⁶. En la reunión que mantuvo la Comisión del Pacto de Toledo el día 5 de diciembre de 2012 por todos los partidos de la oposición se hizo una durísima crítica a esta medida, y así se puede comprobar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.⁷⁷ Habría que preguntarse si esta nueva agresión al Pacto de Toledo se hubiera llevado a efecto si no hubiese abierto la veda en este tema concreto el Gobierno del PSOE un año antes.

Nuevamente se quiere recordar que en el informe de la “Comisión Mundial sobre la dimensión social de la Globalización” de la OIT, se recomienda que “... Como mínimo, se requieren sistemas de protección social que puedan estabilizar los ingresos... de los beneficiarios”⁷⁸ y añade que no puede entenderse por los ciudadanos que “cuando hay presión sobre el gasto público, las transferencias sociales sean uno de los principales objetivos del ahorro público”.

El incremento interanual del gasto en pensiones incluso sin revalorización, excepto las pensiones mínimas, ha quedado demostrado que en año 2011 sobre el 2010 no bajó del 3,54%. Aunque la tasa de sustitución en los próximos años no sea tan elevada como actualmente y se quede en el 1% interanual por el impacto de la crisis en los salarios y por la extensión del período de cálculo de la base reguladora a los 25 años últimos de la vida laboral, el crecimiento interanual del gasto en pensiones en los próximos años no será inferior al 3,50%, excluida la revalorización interanual. Este porcentaje significaría actualmente un mayor coste en torno a 3.500 millones de euros/anuales que entraría a formar parte del gasto en cada uno de los sucesivos

⁷⁶ Real Decreto ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social (BOE de 1 de diciembre de 2012). Entró en vigor el 1 de diciembre de 2012.

⁷⁷ Reunión de la Comisión del Pacto de Toledo el día 5 de diciembre de 2012 (-Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG)- Congreso de los Diputados, nr. 232-año 2012

⁷⁸ “Comisión Mundial sobre la dimensión social de la Globalización” de la OIT, número 489, pág. 121.

años, es decir 1,25 puntos de cotización a su valor actual, o un aumento del número de cotizantes a su valor actual de 650.000 aproximadamente para neutralizar este incremento interanual del gasto en pensiones. Se recuerda que además del incremento derivado por el efecto de sustitución del esperado 1%, el que se basa en la evolución demográfica-esperanza de vida no bajará del 1,50% - 2% en los próximos años. La mayor esperanza de vida a partir de los 65 años de edad hasta el 2060 en España no será inferior de 4,5 años y el de media europea más de 5 años, dependiendo de los avances médicos, entre otros factores.

Lo que se está claramente observando es cómo sólo el impacto demográfico, por la mayor esperanza de vida fundamentalmente, ya produce un incremento interanual del gasto de pensiones próximo al 2% y esta situación no la puede cambiar ni un incremento de la natalidad actual, ni una mayor tasa de actividad. La mayor tasa de actividad puede llegar incluso a solucionar económicamente el problema, pero sólo será transitoriamente. A largo plazo, sin adoptar ningún otro tipo de medidas, las dificultades inducidas por la evolución demográfica irán en aumento, salvo que el incremento de la tasa de actividad se produjera en las edades previas a la jubilación con crecimientos muy importantes y concentrados en un corto período de tiempo (5 años). Las actuales tasas de actividad de las personas entre 55 y 64 años de edad tanto de media europea como también en España se sitúa en torno a un raquítico 50%. A medio plazo, si se incrementara de forma brusca la actual tasa de natalidad traerá, después de haber transcurrido más de 20 años, un mayor número de cotizantes, siempre que, por la favorable situación económica, puedan ser absorbidos como cotizantes por la Seguridad Social. Ese período de 20 años es demasiado prolongado para dejar que el sistema público de pensiones se encuentre en una nebulosa económica

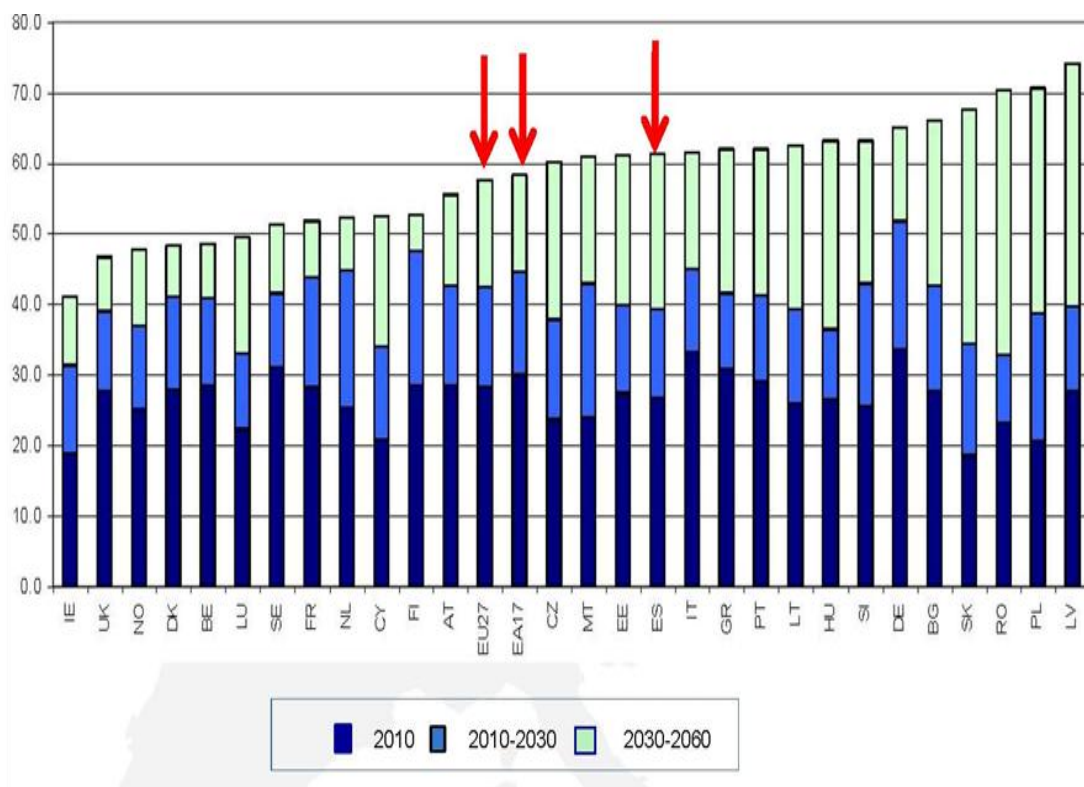
En cualquier caso, el mayor gasto como consecuencia de la mayor esperanza de vida ya se está produciendo y seguirá creciendo. Esa mayor necesidad de financiación del gasto sólo por la mayor esperanza de vida ya absorbía en el año 2005 algo más del 0'2% de productividad per cápita (media europea – 15 países); en

el año 2007 había pasado al 0'7% y en el año 2027 se situará previsiblemente en el 1%. Con ello se pone de manifiesto que, a medio y largo plazo, sólo el aumento de la productividad para paliar el coste del envejecimiento tiene que ser superior que en el pasado. Sin tal aumento de la productividad, y España no tiene precisamente la tasa más elevada de Europa, disminuye de forma importante el margen para mejorar las condiciones económicas de las generaciones futuras sino se recurre a otras alternativas.

6.2.- Los datos actuales sobre la relación entre pensionistas y cotizantes tampoco son muy favorables.

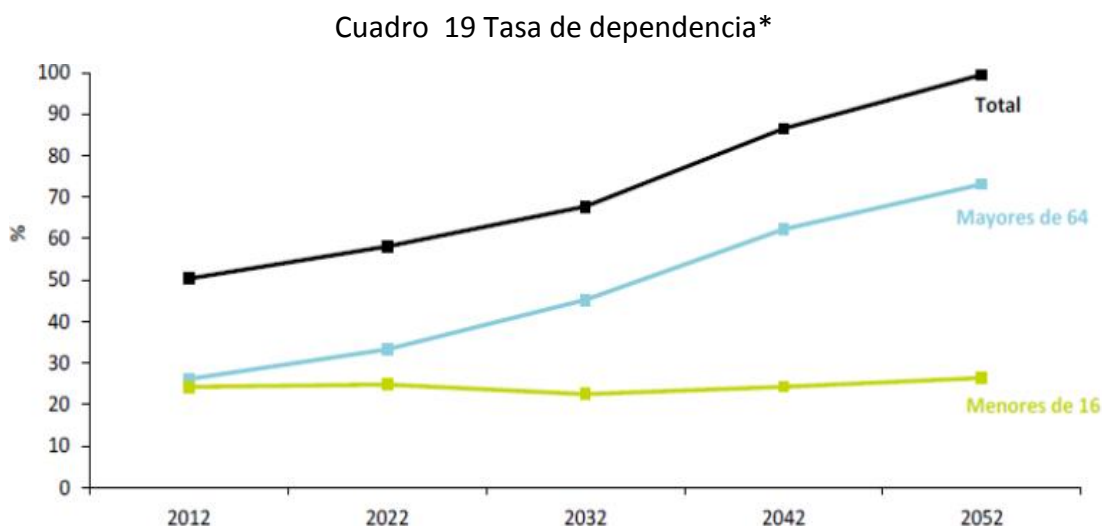
La tasa de dependencia entre pensionistas y cotizantes tampoco parece que sea favorable en los próximos años como se puede observar en siguiente cuadro, sino que seguirá empeorando progresivamente hasta el año 2060.

Cuadro 18 Tasa de dependencia de vejez (relación entre las personas de 65 y más años respecto a la población en edad de trabajar)



Fuente: Servicios de la Comisión, Eurostat, EUROPOP2010.

El siguiente cuadro también refleja la situación en España cuyos datos han sido publicados por el INE recientemente, y tampoco son datos que revelen una evolución más favorable.⁷⁹



Fuente: INE *La tasa de dependencia es el cociente entre la población de un determinado grupo de edad (menores de 16 o mayores de 64 años) y la población en edad de trabajar (entre 16 y 64 años), expresado en tanto por ciento.

En el cuadro siguiente se observa que el año 1996 ha sido el año de los últimos 20 en donde la relación de afiliados (que incluye los trabajadores y los desempleados cotizantes), con la de pensionistas (esta cifra siempre es menor que la de pensiones, pues hay pensionistas que reciben más de una pensión), ha sido la más baja con 2,06, es decir que por cada pensionista, había 2,06 cotizantes. Precisamente es en ese año cuando se produjo una situación económica crítica en la seguridad social, agravada porque la asistencia sanitaria se financiaba con cotizaciones y no con impuestos como sucede desde el año 2001/2002, fecha de transferencia de la gestión sanitaria a todas las comunidades autónomas y con una nueva fórmula de financiación.

Transcurridos 16 años desde el 1996 al 2012, podría pensarse que hay actualmente una relación entre cotizantes y pensiones relativamente aceptable para el equilibrio económico del sistema, pues al mes de diciembre de 2012 es de 2,34 cotizantes por

⁷⁹ Publicación del INE el 19 de noviembre de 2012.

cada pensionista y hay también hay más de 3,9 millones de cotizantes más que en el año 1996. Sin embargo esa primera impresión de estabilidad es falsa. La seguridad social ha perdido desde diciembre de 2011 a diciembre de 2012, 787.240 cotizantes, un 4,57 % menos en un año y, simultáneamente, con incremento interanual del número de pensionistas de más 100 mil, es decir el 1,5%. En el año 2012 = 127.610) Se vislumbra que se está produciendo el punto de inicio del desequilibrio presupuestario del sistema con el actual número de pensiones (con casi 9 millones en diciembre de 2012) y el actual número de cotizantes (apenas llega a los 16,4 millones). Se está estimando que la diferencia entre ingresos y gastos al final del ejercicio 2012 no será inferior a 6.000 millones de euros, es decir, en torno a 2 puntos de cotización, y a pesar que en año 2011 no se revalorizaron las pensiones que fueran superiores a la pensión mínima correspondiente⁸⁰ y habría que añadir que en el año 2012 según el Gobierno del PP tampoco se va adaptar su cuantía a la evolución del IPC, aunque falta por conocer lo que en definitiva resuelva el Tribunal Constitucional o los juzgados de lo social que decidan directamente no aplicar el Real Decreto Ley que niega para este año 2012 la adaptación de las pensiones al IPC porque consideran que es inconstitucional.⁸¹

En cualquier caso, y sin ánimo de dramatizar, esta forma de intentar “cuadrar las cuentas” de la Seguridad Social y del Estado en su conjunto practicada por dos Gobiernos de distinto signo ideológico, es la forma menos adecuada que se puede utilizar porque produce agravios comparativos entre los actuales y los futuros pensionistas si en el momento o años posteriores inmediatos a su jubilación no se

⁸⁰ La no revalorización de las pensiones en un año, como sucedió en el año 2011 con el Gobierno de Zapatero, significa que el menor gasto no es sólo para ese año, sino durante todos los años sucesivos que el pensionista percibe la pensión. Para el conjunto de la masa de pensiones actual se calcula que se mantiene durante al menos 11,30 años. Es decir, que si la no revalorización en el año 2011, con un IPC del 2%, el ahorro para ese año fue de 1.500 millones de euros, para la totalidad del período de esas actuales pensiones que se mantendrán vivas, el menor gasto para el sistema no será menor de 17.500 millones de euros.

⁸¹ La no adaptación de las pensiones a la evolución del IPC en el año 2012, —el diferencial es del 1,9%— que presenta actualmente muchas incertidumbres jurídicas sobre su viabilidad, puede suponer un menor gasto para el 2012 de 1.900 millones de €, y que para la totalidad del período que se mantendrán vivas, (en torno a 11,5 años), el menor gasto para el sistema no será menor de 22.000 millones de €. Es decir que ya se ha producido un ahorro por estas dos medidas sobre la revalorización en los sucesivos años de 2011 y 2012 y por distintos Gobiernos de 37.500 millones de euros en un plazo de 11,5 años, es decir de 3.260 millones de €/año, es decir, algo más de 1 punto de cotización en su valor actual.

adoptaran este tipo de medidas. Además no va a solucionar los problemas derivados de la demografía, ni tampoco por el llamado efecto sustitución, ni tampoco por la brutal bajada del número de cotizantes en el año 2012 de 785 mil cotizantes.

Así pues, en tanto que con una relación entre cotizantes y pensionistas del 2,06 en el año 1995/1996 se podría decir que el sistema rozaba el equilibrio, y en el año 2012, con una relación del 2,34, y con un Fondo de Reserva de casi el 7% del PIB, no hay que olvidar comienza a producirse un desequilibrio anual, a pesar que a lo largo de todos estos últimos años la asistencia sanitaria se financia con impuestos generales, así como las prestaciones familiares. Se necesita por lo tanto una mejora constante en el tiempo en la relación entre cotizantes y pensionistas para que junto a otras medidas que consiga neutralizar el incremento interanual del efecto sustitución que se ha situado en torno al 1,75% de media en los últimos años, y aunque baje de futuro al 1%, como antes ya se indicó (las pensiones nuevas son más altas que las que se extinguen). Este efecto significa un incremento del gasto en pensiones en torno a 2.000 millones del €/año 2012. Es decir que sin que se hubiera variado anualmente el número de pensiones, - las nuevas fueran igual al número de bajas por defunción o extinción de las mismas- se produciría un incremento interanual del gasto derivado de este efecto.

Aunque se considerara esta situación coyuntural prolongada pero no estructural, la pérdida de 787 mil cotizantes en un año (diciembre 2011-2012) y, por ello, un menor ingreso de 4.00 millones de euros, (1,33 puntos de cotización), el incremento interanual del gasto derivado por no haberse producido una mejora anual constante de la relación cotizantes/pensiones, se agravaría durante el tiempo que perdurara esa situación además de los anteriores citados 2.000 millones (valor del año 2012). Es decir que al efecto sustitución habría que añadir además el efecto derivado de la reducción del número de cotizantes y la evolución demográfica.

El aumento del número de cotizantes al sistema es un factor exógeno al sistema en el que difícilmente puede influir la seguridad social y que aún siendo favorable, tampoco solucionaría definitivamente el problema que aquí ahora se está planteando. Indudablemente retrasaría la aparición del problema, pero no lo solucionaría definitivamente, pues el incremento del número de cotizantes no puede crecer lógicamente hasta el infinito, mientras que el número de pensiones será muy difícil que se reduzca, y sólo sería por una caída de nacimientos en un período concreto o por un recrudescimiento de los requisitos para el acceso a las pensiones.

Sin embargo, el sistema público de pensiones dispone de variables suficientes y con efectos importantes para escapar de este torbellino y evitar que se produjera una situación insalvable o crítica en el sistema: reconsiderar la existencia de las múltiples fórmulas de jubilaciones anticipadas; retrasar la edad ordinaria de jubilación; modificar las variables que se utilizan para determinar la cuantía de las pensiones; reducir el nivel de protección mediante el endurecimiento o modificación de los requisitos de acceso a las pensiones; aumentar los ingresos mediante las cotizaciones para así neutralizar al menos uno de los dos factores que producen el incremento del gasto como es el efecto sustitución. No hay que olvidar que la aportación de los trabajadores al sistema es del 4,70 % de su salario, y una consulta clara y explicativa a los mismos quizá podría arrojar más de una sorpresa.

El efecto demográfico o el de sustitución será prácticamente insalvable que no se produzcan en el futuro, aunque se ralentice el crecimiento interanual de la pensión media del sistema que en el año 2000 era de 471,79€/mes, y en octubre del año 2012, de 833,63€/mes. Casi se había duplicado su cuantía en doce años, lo que da idea de la importancia del tema.

Cuadro 20 Sobre la evolución de afiliados/cotizantes y pensiones-pensionistas de 1996-2011-2012 (Septiembre)

Años	Cotizantes	Afiliados (a)	Pensiones	Pensionistas (b)	Relación (a)/ (b)
1996	12.354.661	13.687.023	6.636.497	6.516.282	2,06
2011	17.229.654	19.881.956	8.871.435	8.061.781	2,46
2012	16.809.803	19.591.752	8.942.282	8.130.374	2,34

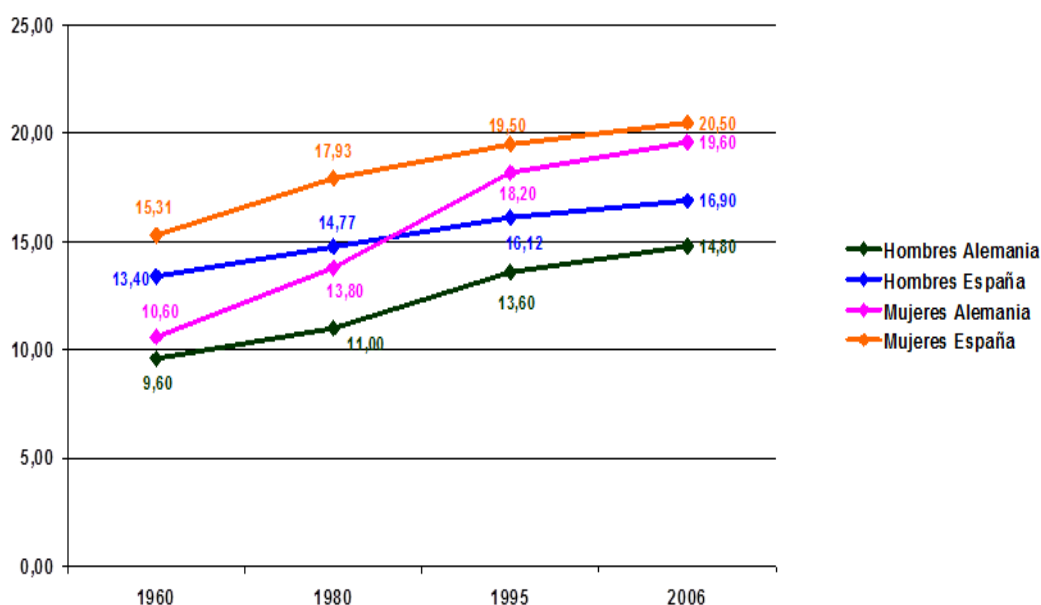
Fuente: Mº. Empleo y S.S.-9.2012.

6.3.-La evolución de la esperanza de vida va condicionar el rumbo, el contenido y la propia estructura del sistema público de pensiones.

Por facilitar un dato de un país europeo, en el año 1995 las pensionistas alemanas, una vez alcanzado la edad de 65 años tenían una duración media de percepción de la pensión de 18,20 años y los hombres de 13,60 años. En España, la esperanza de vida en el año 1995 era de 17,19 años para las mujeres una vez alcanzados los 65 años de edad, y de 16,12 para los hombres.

Cuadro 21 Efectos de la evolución demográfica en la seguridad social.

Esperanza de vida a los 65 años



Nota: En Alemania es la duración media de años de percepción de la pensión de vejez.

Fuente: INE, el Instituto Federal de Pensiones de Alemania (DRVB) y presupuestos de la Seguridad Social 2009.

Diez años después, en el año 2006, las mujeres en Alemania percibían su pensión durante 19,60 años (un incremento de 1,4 años, respecto del año 1995), y los hombres durante 14,80 años (con un incremento de 1,2 años). En España en el año 2006, la esperanza de vida a los 65 años de las mujeres era de 20,50 años (incremento respecto del año 1.995 de 1 año) y la de los hombres de 16,90 (con un incremento de 0,78 años). En otros términos, que en España los nuevos pensionistas varones con 65 años del año 2006 van a estar percibiendo durante 9'5 meses más la pensión, respecto de los nuevos pensionistas del año 1995, es decir, después de haber transcurrido 11 años. Esa situación de crecimiento de la expectativa de vida a partir de los 65 años en España se va mantener e incluso a acelerar en los próximos años como se puede apreciar en cuadro siguiente.

Cuadro 22 Esperanza de vida a los 65 años.

Año	Varones	Mujeres
2011	18,42	22,36
2021	19,83	23,65
2031	21,30	24,98
2041	22,71	26,18
2051	24,03	27,28

Fuente: INE- 2012-20151Proyección de Población a Largo Plazo-11.2012

La mayor esperanza de vida a partir de los 65 años junto con la caída de la natalidad o, en el mejor de los casos, su estancamiento en 1,4 hijos por mujer provoca que la relación entre personas que pueden trabajar (mayores de 16 años y menores de 64 años), y las que son menores de 16 y mayores de 64 años, respectivamente, se vaya deteriorando constantemente hasta el año 2052, según los datos hechos públicos

por el Instituto Nacional de Estadística (INE)⁸². Según este Instituto, si las tendencias y comportamientos actuales se mantuvieran en un futuro, en el año 2022 la tasa de dependencia se elevaría hasta el 58%. En el año 2012 el porcentaje es del 50,39%. Es decir, por cada 10 personas en edad de trabajar, en el año 2022 habría en España casi 6 potencialmente inactivas. Sin embargo desde el año 2012 hasta el 2052, con 40 años transcurridos, esta tasa de dependencia se elevaría nada menos que al 99%, lo cual quiere decir que por “cada persona en edad de trabajar prácticamente habría otra que no estaría en edad de hacerlo” según el INE. Esta afirmación habría que matizarla, pues en esa fecha del 2052, la edad de jubilación la legislación la cambiaría y no serían los 65 años la edad actuales en la que basa los estudios el INE, sino 67 ó más años, por lo que esa tasa de dependencia bajaría, aunque no dejaría de ser muy elevada, y que muy probablemente requerirá nuevas medidas de adecuación.

El número de nuevas jubilaciones asciende 293.080 (diciembre 2012) y con una pensión media en el régimen general en noviembre de 2012 de 1.381 €/mensual (19.334 euros/año), inferior a la que había en el año 2011 que era de 1.407 €/mensual (19.698 € anuales. En el año 2011 había 5.296.994 jubilaciones y en diciembre de año 2012 era de 5.391.504, (diferencia de 101.510 pensiones). El incremento neto interanual (nuevas pensiones menos las bajas por fallecimientos o extinciones) de todas las pensiones del sistema de pensiones oscila entre 125.000 y 130.000, aunque hay que recordar que si bien las bajas, un total de 403.761 al mes diciembre de 2012 (generalmente por fallecimiento) tienen una cuantía media de pensión de 788,62 €/mes, las nuevas altas, 530.297 a diciembre de 2012 su cuantía es de 1.004,05 €/mes. Estos datos lo que reflejan claramente es el llamado “efecto sustitución”, además del crecimiento del número de pensiones, que mientras las bajas fue del 2,31% interanual, el de las altas fue del 3,92%, es decir con un crecimiento neto del 1,61%.

⁸² Datos sobre la tasa de dependencia han sido publicados por el INE el 20 de noviembre de 2012, Proyección de Población a la Largo Plazo.

La edad legal son los 65 años (hasta el 31.12.2012, y a partir de esta fecha y hasta el año 2027 se incrementará hasta los 67 años de edad según la Ley 27/2011), pero por unos u otros motivos la edad real media de esas jubilaciones es actualmente de 63 años y 10 meses y medio. El mayor coste sólo por ese adelantamiento de la jubilación sobre la edad legal, asciende a 6.200 millones de euros aproximadamente al año sin contar las cotizaciones dejadas de ingresar. A esa cantidad habría que añadir el coste derivado del incremento anual de la esperanza de vida del año 2012 sobre el 2011 de 48 días que asciende a 408 millones de euros anuales sólo respecto de esas nuevas pensiones⁸³. Las nuevas pensiones del año 2012, se beneficiarían nuevamente de 48 días más de percepción (sobre el año índice -2008-serían 96 días, y así sucesivamente).

Una representación de los datos más sobresalientes en relación con los ingresos y gastos del sistema español se pueden observar en el siguiente cuadro en donde se puede destacar el comportamiento de las cotizaciones en relación con PIB que se ha mantenido estable hasta el año 2009 que se produjo una caída de PIB. Esa misma situación se produce en relación con el gasto en pensiones, aunque dos años más tarde, en el 2011 y especialmente en el año 2012, cuando se produce una nueva bajada del PIB. Cuando empiezan a producirse esos desajustes en el funcionamiento del sistema es, por una parte, por la caída de PIB y, por otra, por la constante caída interanual del número de cotizantes desde el año 2007 hasta el año 2012 inclusive, sin que se pueda predecir cuándo se va a frenar o ralentizar esa caída. En sólo esos seis años la seguridad social ha perdido más de 2,8 millones de cotizantes. Es precisamente en ese año 2012 cuando se produce un desequilibrio anual presupuestario a tener en cuenta. El gasto interanual en pensiones en el año 2012 estaba creciendo a noviembre del 2012 al 4,6%, por lo que se ha superado la previsión presupuestaria y el gasto real se ha acercado a los 104 mil millones de euros. (presupuesto 102.000 millones de €). Los ingresos por cotizaciones durante el año 2012 han experimentado una caída aproximada del 2,3% respecto del año

⁸³ Esas cantidades anualmente serán más elevadas si las nuevas cuantías de las nuevas pensiones aumentan, como habitualmente sucede.

2011, teniendo en cuenta la bajada del número de ocupados cotizantes, por ello los ingresos por cotizaciones, transferencias corrientes del estado, tasas e ingresos patrimoniales tampoco se han ajustado a lo presupuestado y ha alcanzado aproximadamente los 105 mil millones. (presupuestado fueron 113.500 millones de €) Para el año 2013, aún sin haber sido revalorizadas las pensiones de acuerdo con el IPC en el año 2012, es muy improbable que el gasto en pensiones se ajuste a lo presupuestado, y estará más cerca de 108.000 millones de euros que a los 106.350 del presupuesto. Respecto de la partida de ingresos por cotizaciones, se tendría que producir un incremento del 4% sobre ingreso real por cotizaciones, cuestión muy improbable, y no se conseguirá el equilibrio presupuestario para el año 2013, a pesar del incremento importante de la aportación del Estado para financiar totalmente los complementos a mínimos de 4.000 millones de euros (el coste total de los complementos se presupuesta en 7.895 millones de euros). A pesar de ese incremento de la aportación estatal para financiar los complementos a mínimos, en el año 2013 casi con toda seguridad se volverá a producir un desequilibrio presupuestario, salvo que se produzca un incremento en el número de cotizantes, algo improbable cuando se está anunciando una reducción del PIB entre el 1,2% y el 1,5%, y a pesar de haber incrementado el tope máximo de cotización del año 2013 respecto del existente en el año 2012 en un 6% que afectará a más de 2 millones de cotizantes. Se ha pasado del tope máximo de 3.262,50€/mes a 3425,70€/mes. Con 2.000.000 de cotizantes en esa situación se podría producir en torno a 1.200 millones de € de incremento por ese aumento del tope máximo de cotización, lo que representa casi un incremento del tipo de cotización de casi 1 punto porcentual para estos cotizantes.

Se puede apreciar que la equivocada decisión de no revalorización anual de las pensiones de forma esporádica, a pesar del impacto económico en un menor gasto, es el instrumento menos adecuado para estabilizar presupuestariamente el sistema, pues las otras dos variables, la evolución demográfica y el efecto sustitución que empujan al incremento del gasto, siguen su línea ascendente de gasto.

Cuadro 23 Sobre la evolución de los ingresos y gastos del sistema y del PIB desde el año 2004 al 2013

Años	Ingresos: cotizaciones, transferencias, corrientes tasas... en miles€	% financiación cotizaciones	%/ cotizaciones /PIB	Ocupados Cotizantes	Gasto sólo Pensiones en miles de €	%Pensiones /PIB	Variación interanual PIB
2004	81.871.037	92,34	9,73	17.161.920	64.453.168	7,68	3,10
2005	88.235.725	92,19	9,7	18.156.182	68.950.136	7,66	3,40
2006	95.791.228	91,73	9,72	18.770.259	73.724.991	7,58	3,90
2007	103.725.118	91,49	9,85	19.195.755	79.805.396	7,48	3,70
2008	108.710.314	90,00	9,99	18.305.613	84.728.542	7,58	0,90
2009	107.313.224	88,83	10,24	17.640.018	89.972.075	7,79	-3,70
2010	106.471.924	86,87	10,13	17.478.095	95.701.799	8,59	0,30
2011	105.311.663	87,37	10,29	17.229.022	99.533.705	9,10	0,70
2012	113.570.910	88,10	10,61	16.442.681	101.953.800	10,10	-1,4
	(104.920.000)	(95,07)	(9,5%)	Datos finales	(103.523.000)	(10,4)	
2013	105.863.205	82,56	10,63		106.350.100	10,70	(1,2-1,5)
	(104.000.000)				(108.000.000)	(10,8)	

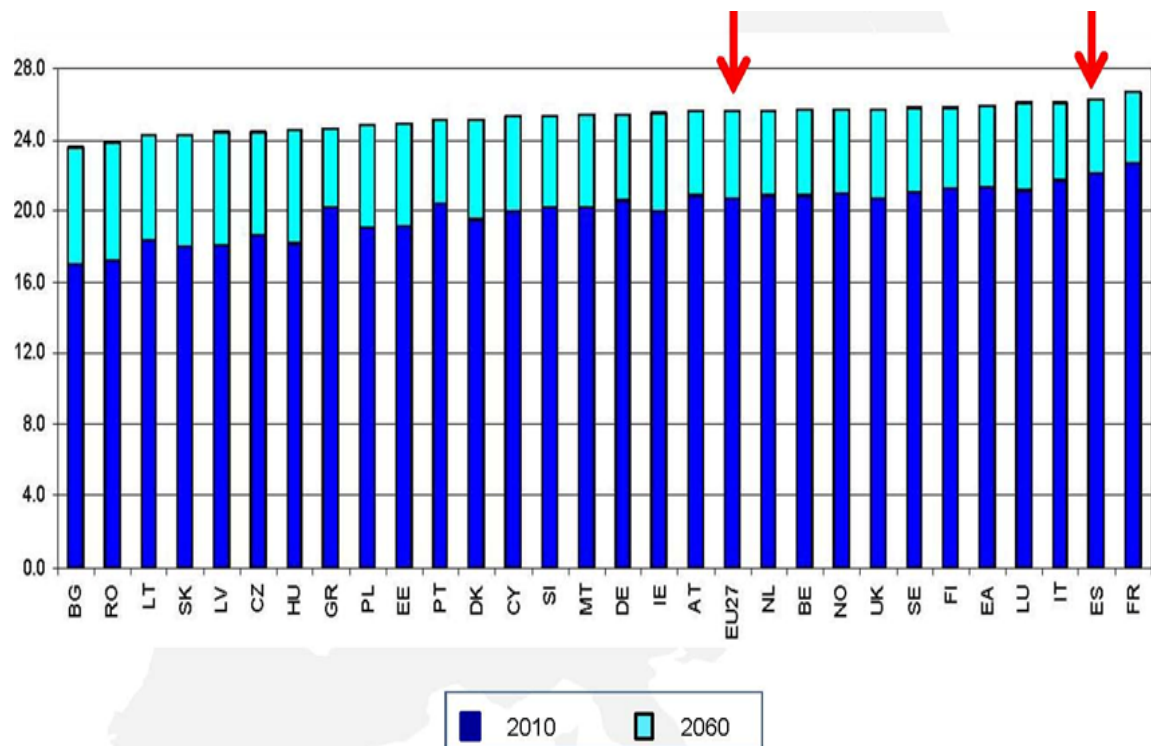
Fuente: Presupuestos de la S.-S. 2013 y elaboración propia. Los datos sobre ingresos y gasto de los años 2012 y 2013 son datos de presupuestos y no se han consolidado como reales los del año 2012. Entre paréntesis y en rojo se han consignado los ingresos por cotizaciones y los gastos por pensiones reales del año 2012 y estimados para 2013, y liquidación provisional del año 2012 de la Intervención General de la S.S. con un déficit presupuestario del conjunto del sistema del 0,85% del PIB: 8.500 millones de €, (aproximadamente).

6.4.- *Cómo actúan la Comisión de U.E. y los países europeos.*

En los dos cuadros siguientes, en donde se refleja cual va a ser la evolución de la esperanza de vida una vez alcanzada la edad de 65 años en los países europeos, se puede observar claramente que desde el año 2010 hasta el año 2060 en todos los países se va incrementar la esperanza de vida en no menos de 4 años y la tasa de dependencia no frenará su subida constante. La evolución que se observa en los

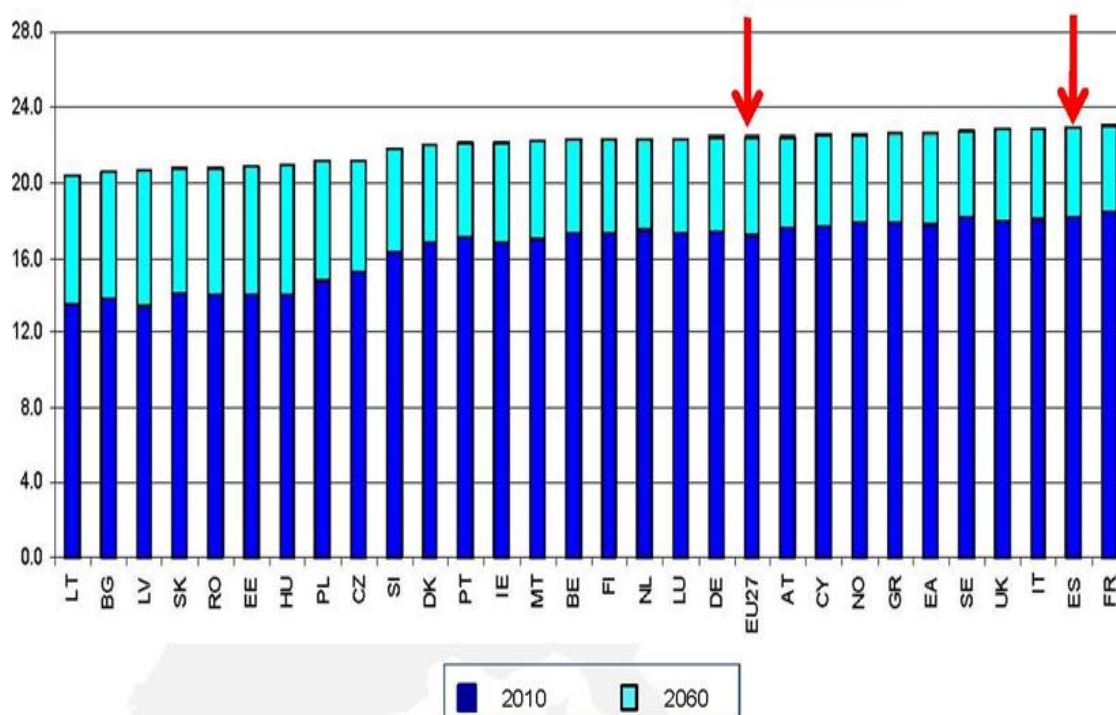
cuadros 23 y 24 que abarcan desde el año 1960 hasta el 2006, lejos ser una situación extraordinaria, es una situación que se va a consolidar en el tiempo e incluso va resultar más gravosa económicamente para la seguridad social.

Cuadro 24 Proyección de esperanza de vida a los 65 años mujeres.



Fuente: Servicios de la Comisión UE, Eurostat, EUROPOP2010.

Cuadro 25 Proyección de esperanza de vida a los 65 años hombres.



Fuente: Servicios de la Comisión UE, Eurostat, EUROPOP2010.

La Comisión de la UE en su informe trianual “Ageing Report-Economy and budgetary projections for the 27 EU Member Staates (2010-2060)”⁸⁴ anuncia que, a legislación constante y hasta el año 2060, solamente el impacto de la evolución demográfica en el conjunto de los países va a suponer un incremento en el gasto de las prestaciones en torno al 4,1% del PIB y el gasto no bajará de una media del 29% del PIB. También el gasto en pensiones experimentará un crecimiento de casi dos puntos de PIB. La Comisión patrocina la idea, que “las promesas sobre las pensiones sólo se pueden hacer en la medida que la economía las puede soportar económicamente”⁸⁵, y que habría que añadir que puede estar tan radicalmente equivocada cómo la recomendación que hizo en los años 70 sobre el favorecimiento de las jubilaciones anticipadas. Esta frase también recuerda la pronunciada en el

⁸⁴ El citado informe fue publicado por la Comisión el 15.2.2012 y había sido elaborado conjuntamente por la Dirección General de Economía (ECOFIN) con el Comité de Política Económica (Ageing Working Group).

⁸⁵ Ver el informe de la Comisión sobre el crecimiento, impuestos, pensiones y salarios para el año 2012, presentado el 23 de noviembre de 2011.

año 1983 por el Profesor FUENTES QUINTANA y citada en la nota 14 y que después de 30 años afortunadamente no se ha cumplido.

Según ese informe de la Comisión, el envejecimiento en el año 2060 se hará notar en un mayor porcentaje de personas mayores de 65 años sobre el conjunto de la población (del 17% actual se pasaría al 30%) y por una reducción de los que se encuentran entre 15 y 64 años de edad (del actual 67% se pasaría al 56%). Habría potencialmente menos cotizantes, si se excluye la inmigración, y simultáneamente un mayor número de pensionistas. Lo que no se acaba de comprender por qué ha de excluirse la inmigración en esas predicciones.

El mismo día 15.2.2011 en que se publicó ese informe por la Comisión, el Consejo de la UE “casualmente” expresó unas conclusiones sobre la edad de jubilación que dicen: hay que neutralizar el incremento del gasto en prestaciones sociales derivado por la evolución demográfica o bien modificando la edad de jubilación a los cambios que se vayan produciendo en la expectativa de vida, o adaptando el nivel de protección a la mayor expectativa de vida. “Olvidó” decir que adaptar el nivel de protección a la mayor expectativa de vida significa clara y lisamente una reducción del nivel de protección. El Consejo consideró que los incrementos de gasto que tienen una repercusión en las cuentas públicas deben ser analizados teniendo en cuenta la situación económica actual y los déficits o endeudamiento que se están produciendo. Se trata de una propuesta inadecuada, que quizá vaya más allá de lo que cada uno de los gobiernos allí representados se atrevería a presentar individualmente ante sus respectivos electorados nacionales. La cuestión es hacerlo públicamente de tal forma que los ciudadanos no entiendan lo que realmente se está pretendiendo decir con adecuar la edad de jubilación a la expectativa de vida. Esa propuesta de la Comisión debería comprender, o así se entiende que se quiere expresar, que también afectaría a sus propios funcionarios que actualmente pueden seguir jubilándose a los 62-63 años de edad en unas condiciones mucho más favorables que lo pueden hacer los ciudadanos en cualquier país de la propia U.E. (4.500 €/mensuales de pensión media, según recientes informaciones).

Por otra parte resulta también paradójico que un gobierno nacional defienda en el Parlamento nacional en el año 2011, lo contrario que ha defendido en el Consejo de la UE en el año 2012: En efecto, así consta en propio texto de Pacto de Toledo del año 2011.⁸⁶

En cualquier caso, casi todos los países han iniciado una carrera sin freno en retrasar la edad de jubilación existente, como si esa iniciativa fuera el bálsamo definitivo en solucionar el problema demográfico. Sin embargo no se debería despreciar la idea de analizar las diversas regulaciones de la normativa que han devenido disfuncionales con el transcurso del tiempo para el funcionamiento de los sistemas de pensiones, también en España. Se duda mucho que por la Comisión de la UE en sus observaciones y análisis se conozcan en profundidad las disfunciones actuales de los respectivos sistemas nacionales y por ello se haya optado por una recomendación simplista, o simplemente por una medida que reduce el nivel de protección, para así dar entrada con más intensidad a los fondos de pensiones, como así se desprende de los numerosos documentos elaborados por la Comisión de la UE. En casi todos los países europeos se opta muy fácilmente por un seguidismo de esas recomendaciones sin un previo análisis del conjunto de opciones que ofrece el sistema de reparto, y haber optado entre distintas alternativas y no solamente ésta del retraso de la edad para el acceso a la pensión de jubilación.

En la reunión de julio de 2011 del Comité Económico y Social de la UE se presentó y se aprobó un informe⁸⁷ en el que se puede leer:

“En cualquier caso las relaciones demográficas entre los hombres mayores y los que aún trabajan no son decisivas para el mantenimiento de las necesidades económicas

⁸⁶ Recomendación 12 del Pacto de Toledo del año 2011 (BOCG de 13 de enero de 2011; serie D, núm. 507). Posteriormente a esa fecha, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, en su artículo 4. Uno dio nueva redacción al art. 161 de la Ley General de la Seguridad Social en donde se fija la edad legal de jubilación y la estableció en 67 años (con excepciones por mayores períodos de cotización, etc., entre otros). El partido del PP, entonces en la oposición, no estuvo de acuerdo. Sin embargo, ahora que está en el Gobierno votó el 15 de febrero de 2012 a favor en el Consejo de la UE para que se adecue la edad de jubilación a la evolución de la expectativa de vida. Es decir, retrasar la edad de jubilación. Un año antes parece que eso no era posible.

⁸⁷ Documento 1171/2011 del Comité cuyo ponente fue Wolfgang Greif.

del seguro de pensiones; lo que realmente tiene una importancia decisiva es la evolución de la relación de dependencia económica, es decir, la relación existente entre los perceptores de las prestaciones y los activos. Si se pudiera conseguir en toda la Unión en los años futuros que se produjera una mayor integración real en el mercado del trabajo de las personas mayores, se podría mantener esa relación de dependencia económica dentro de unos niveles aceptables. La evolución demográfica tendría también posibilidades para aportar una mejora a la situación económica y laboral.”

El comentario que se puede hacer a lo anteriormente transcrito es, al menos, de incoherente con lo expresado en otros textos de la Comisión, o quizá esta última reflexión sea la verdadera.

A continuación se hace un somero repaso de las reformas que han llevado a cabo recientemente en algunos países de la U.E. en donde se observa claramente que la estrella de las reformas nacionales es el retraso de la edad de jubilación:⁸⁸

- La *República Checa* llevó a cabo en 2011 una reforma de su sistema de pensiones que incluyó retrasos en la edad de jubilación, especialmente en el caso de mujeres con el fin de unificar en 66 años y ocho meses la edad de jubilación en el año 2040. También se amplió el período de tiempo a tener en cuenta para el cálculo de las pensiones.
- *Grecia* ha aumentado la edad de jubilación para las mujeres que pasará de 60 a 65 años en 2013, situándose en el mismo nivel que la de los hombres. A partir de 2021, las edades de jubilación mínima y legal se modificarán cada tres años en consonancia con la evolución de la esperanza de vida. La pensión de jubilación se calculará en función del salario de toda la vida laboral, y no del último salario percibido. A partir de 2015, el período de cotización requerido para recibir una pensión íntegra aumentará de 35 a 40 años. La

⁸⁸ Para una exposición más completa véase “Weissbuch. Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten” de la Comisión de la U.E. de fecha 16 de febrero de 2012.

edad de jubilación a partir del año 2060 será de 69 años y 4 meses. Las pensiones se revalorizarán en función de la evolución del IPC, y no según la evolución de los salarios. Todas las modificaciones fueron llevadas a cabo en julio de 2010 porque así se fijó para el Plan de Rescate en el “Memorando de Entendimiento” que Grecia firmó y aceptó como condición para recibirlo. Este procedimiento lleva a preguntarse cómo la Comisión permite y alienta tal procedimiento cuando no tiene competencia en diseño y regulación de los sistemas nacionales de seguridad social. Sin embargo este gobierno de la UE está dispuesto imponer determinadas condiciones con tal de conseguir sus objetivos económicos.

- En *Italia*. A partir de 2012 y sin período transitorio alguno, la edad de jubilación de los hombres pasa de los 65 a los 66 años. La de las mujeres pasará de los 60 años a los 62, pero se prevé que se eleve gradualmente para quedar equiparada en los 66 años de los hombres a partir de 2018. Se permite adelantar la jubilación antes de esas edades pero con reducciones muy elevadas y, en cualquier caso no antes de la edad “normal” establecida y siempre que se hayan cotizado 20 años. Se han suprimido, sin período transitorio alguno, las posibilidades de jubilación en función de los años previos de cotización. Se ha pasado a un sistema cuentas nocionales y se tendrán en cuenta para ello las cotizaciones efectuadas hasta el 1.1.2012 y se introduce un «factor de sostenibilidad» por el que la edad de jubilación se ajusta automáticamente a la evolución de la esperanza de vida restante a los 65 años.
- *Portugal* llevó a cabo una reforma de gran envergadura de su sistema de pensiones en 2007, estableciendo la edad de jubilación en los 65 años. Además, para el cálculo de la pensión se sustituyen los mejores 10 años de los últimos 15 trabajados por la media de toda la vida laboral (exigiendo 40 años de cotización para la pensión completa) y se introduce un «factor de

sostenibilidad» por el que la cuantía de las prestaciones se ajustan automáticamente a la evolución de la esperanza de vida restante a los 65 años. Todo ello como consecuencia del Programa de Rescate fijado en el Memorando de Entendimiento que Portugal pidió y firmó, pues fue una de las condiciones que se le impusieron, lo cual lleva nuevamente a preguntarse cómo la Comisión permite este procedimiento cuando no tiene competencia en diseño y regulación de los sistemas nacionales de seguridad social. Sin embargo este gobierno de la UE está dispuesto imponer determinadas condiciones con tal de conseguir sus objetivos económicos.

- *Alemania* estableció en 2007 un aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años entre 2012 y 2029. Está previsto que de la cuantía de la pensión con 45 años de cotización pase del 51 % del salario neto previo actual (año 2011), al 43% en el año 2030; para mejorar este nivel de protección se estableció simultáneamente un sistema complementario de capitalización voluntario, la llamada “Riester-Rente”, que parcialmente financia fiscalmente el Estado según los ingresos del suscriptor de esta fórmula voluntaria de protección y que recientemente en el año 2011 el Instituto de Economía Alemán ha calificado de “resultados sociales políticamente escandalosos” y sus beneficios son en muchas ocasiones menores que los de los productos habituales de ahorro⁸⁹.
- *Austria* reformó en 2004 el periodo de referencia para el cálculo de las pensiones, que pasará de los 15 mejores años a los 40 años de forma progresiva. Adicionalmente en el año 2010, se incrementó progresivamente la edad de jubilación de 56,5 a 60 años en el caso de las mujeres y de 61,5 a 65 años en el caso de los hombres. El límite de edad para las mujeres se

⁸⁹ DIW- Wochenbericht, nr. 47 del año 2011, Berlín, <http://www.diw.de>

aumentará progresivamente, entre 2024 y 2033, de forma que se iguale a la de los hombres.

- En *Bélgica* la edad ordinaria de jubilación es de 65 años, habiéndose equiparado con la de los hombres en el año 2009 la de las mujeres, que era de 63 años. El número de años de carrera requeridos también irá aumentando progresivamente para pasar de 35 años en la actualidad a 40 en 2015. Se han endurecido los requisitos para el acceso a las jubilaciones anticipadas, se exigen 40 años de cotización previa, y con una edad no inferior a 60 años.
- En *Bulgaria* a partir de la reforma del año 2011 la edad de jubilación pasa de 63 a 65 años para los hombres y de 60 a 63 para las mujeres, que se llevará a cabo entre los años 2021 y 2026.. Sin embargo, a mediados de noviembre de 2011, el gobierno propuso, en un debate parlamentario sobre el proyecto de presupuestos para el año 2012, adelantar considerablemente algunos de los elementos clave de la reforma. Con este fin, el Parlamento adoptó a principios de diciembre de 2011 cambios legislativos en los que se contempla un aumento progresivo de la edad de jubilación para ambos sexos al ritmo de 4 meses al año a partir del 1 de enero de 2012 hasta alcanzar una edad de jubilación de 65 años para los hombres y 63 años para las mujeres.
- *Chipre* introdujo en 2009 una reforma con el fin de que los períodos de cotización para poder optar a la pensión de jubilación aumentaran y el período de cotización mínimo pasara de 3 a 10 años.
- *Dinamarca* aumentó en 2006 la edad de jubilación de 65 a 67 años entre 2024 y 2027. Sin embargo con arreglo a una reforma acordada en mayo de 2011, el aumento entrará en vigor cinco años antes de lo previsto en 2006: la edad de jubilación aumentará progresivamente por tramos de medio año entre 2019 y

2022. También estableció que la edad de jubilación se vincula a la evolución de la esperanza media de vida.

- En *Estonia*, la edad de jubilación está fijada en 63 años para los hombres y 61,5 años para las mujeres. Esta edad se incrementará progresivamente para igualarse a los 63 años de los hombres en el año 2016. A partir de ese momento la edad de jubilación aumentará a 65 años durante el período 2017-2026.
- *Eslovaquia* ha abandonado a partir del año 2010 el sistema de capitalización y ha pasado al sistema de reparto. La edad de jubilación es de 62 años. Para las mujeres entre los 57,5 y los 61,5 años de edad en función de los hijos habidos.
- *Finlandia* ha tomado la totalidad de la vida laboral como referente para el cálculo del montante económico de la pensión. En 2009 estableció un vínculo entre las prestaciones de pensión y un coeficiente de esperanza de vida, y el gobierno y las organizaciones del mercado de trabajo acordaron elevar la edad real de jubilación a los 62,4 años para 2025 (en el 2009 era de 61,6 años). Actualmente la edad ordinaria de jubilación está fijada en los 63 años.
- *Hungría* en el año con la reforma llevada a cabo en el 2009, la edad de jubilación se fijó en 62 años tanto para hombres como para mujeres y se estableció que se incremente paulatinamente hasta los 65 en el año 2022. En diciembre 2011 se han suprimido la posibilidad de la jubilación anticipada. Se suprimió en los años 2010 y 2011 el sistema de capitalización.
- *Irlanda* en marzo de 2010 publicó el marco nacional de pensiones, en el que se establecen las intenciones del gobierno para reformar el sistema de pensiones. Desde entonces, durante los años 2011 y 2012 se han llevado a

cabo modificaciones que afectan a la edad de jubilación que pasa a 66 años en 2014 (actualmente es de 65 años), a 67 años en 2021 y a 68 años en 2028. Además se han suprimido determinadas bonificaciones fiscales. Las modificaciones llevadas a cabo se han llevado a cabo, incluso con el calendario previsto en el Programa de Rescate en el Memorando de Entendimiento. Se vuelve otra vez a repetir lo sucedido respecto a Portugal y Grecia como consecuencia también del Programa de Rescate y Memorando de Entendimiento que pidió y firmó. Las reformas respecto de Irlanda se estableció que deberían llevarse a cabo con un calendario preciso, pues fue una de las condiciones que se le impusieron: en el primer trimestre del año 2011 una primera parte de la reforma; en el segundo trimestre del año 2011, la segunda parte de la reforma; en el tercer trimestre del año 2011 la tercera parte de la reforma y así en cuarto trimestre del año 2011 y principios del año 2012. Este calendario preciso coincidía con la fecha de entrega de las cantidades del rescate concedido a Irlanda. Todo ello lleva a preguntarse cómo la Comisión permite este procedimiento cuando no tiene competencia en diseño y regulación de los sistemas nacionales de seguridad social. Sin embargo este gobierno de la UE está dispuesto imponer determinadas condiciones con tal de conseguir sus objetivos económicos.

- En *Lituania* la edad de jubilación que da derecho a la pensión ordinaria de jubilación es de 62,5 años para los hombres, mientras que para las mujeres es de 60 años. En el año 2011 se introdujo una reforma para que en año 2026 la edad legal para acceder a la jubilación quede fijada en los 65 años tanto para los hombres como para las mujeres.
- En *Letonia* la edad de jubilación actual es de 62 años. Se prevé un aumento de la misma a partir de 2016 a un ritmo de seis meses al año hasta llegar a 65 años en 2021. Por lo tanto, en 2020, la edad de jubilación propuesta (pero todavía no establecida por ley) será de 64,5 años. Las reformas emprendidas

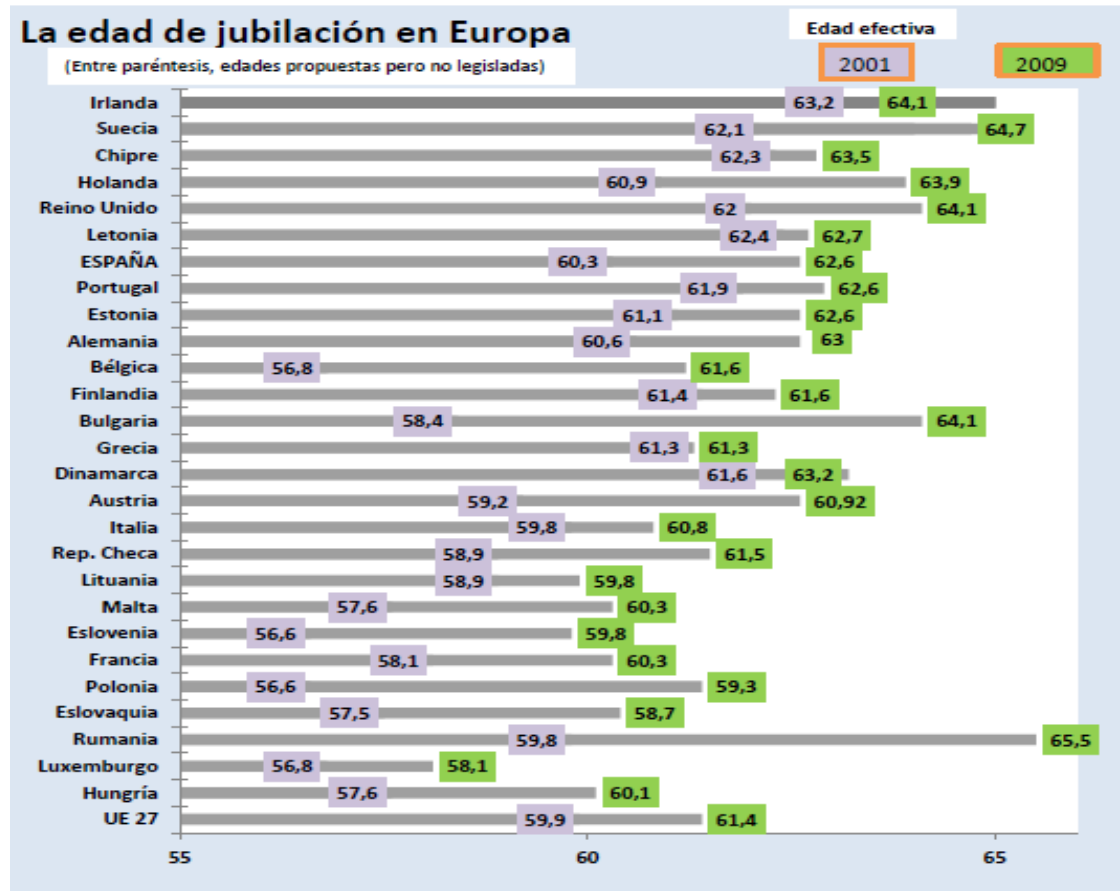
se derivan del Programa de Rescate fijado en el Memorando de Entendimiento que Letonia pidió y tuvo que suscribir para que le fuera concedido. Se consideran reproducidas todas las observaciones que se han hecho cuando se ha comentado este procedimiento respecto a Portugal, Irlanda y Grecia

- En *Malta* en 2006 se aumentó de la edad de jubilación a 65 años para los dos sexos que se producirá en 2026, y se estableció la prolongación del período de cotización. También se modificó la fórmula de cálculo de la pensión y se pasó de considerar los tres mejores años de los últimos diez, para pasar a los diez mejores años de los últimos cuarenta.
- En *los Países Bajos* se aumentó en el año 2010 la edad de jubilación legal a los 66 años en 2020. En septiembre de 2011 los interlocutores sociales y el gobierno llegaron a un acuerdo para modificar la legislación y elevar una vez más la edad de jubilación a 67 años en 2025, así como vincularla a la evolución de la esperanza de vida. Este aumento de la edad de jubilación afecta también a los fondos de pensiones que en este país son obligatorios y constituyen el segundo y principal pilar de protección.
- *Polonia* puso en marcha en 1999 una reforma del sistema de jubilación en virtud del cual se requerían requisitos en función de la actividad desarrollada. Actualmente la edad de jubilación con carácter general es de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres. El parlamento polaco aprobó en 2011 elevar la edad actual a 67 años entre 2013 y 2020 para los hombres, y en 2040 para las mujeres. Se toma la totalidad de la vida laboral como referente para determinar la cuantía de la pensión.
- En *Rumanía* la edad de jubilación es distinta para hombres y mujeres: en el caso de los hombres, 64 años y 1 mes, edad que se incrementará hasta los 65

años el 1 de enero de 2030, y, en el caso de las mujeres, 59 años y 1 mes el 1 de julio de 2011, que se incrementará hasta los 63 años el 1 de enero de 2030. Las pensiones se revalorizarán en función del IPC y no como hasta el año 2011 en función de la evolución de los salarios, según las condiciones impuestas para el Plan de Rescate en el Memorando de Entendimiento para los años 2009-2011 que Rumanía pidió y ratificó. Ese cambio exigido en el Plan de Rescate se justificó porque los salarios estaban creciendo a tasas interanuales más elevadas que el IPC y por lo tanto convenía reducir el incremento interanual de las pensiones. Se consideran reproducidas todas las observaciones que se han hecho cuando se ha comentado este procedimiento respecto a Portugal, Irlanda, Grecia, y Letonia.

- *Reino Unido* ha aprobado disposiciones legislativas para aumentar gradualmente la edad para percibir una pensión de jubilación de 65 a 66 años hasta el año 2018 y a los 67 hasta el año 2020 y a los 68 años entre 2020 y 2046. Con arreglo a la nueva legislación la edad para percibir la pensión será la misma para los dos sexos en 2018 y no como estaba previsto que la igualación se produciría en el año 2020.
- En Suecia, la edad de jubilación se encuentra fijada en 65 años, con la previsión de un aumento gradual hasta los 68. Para calcular la pensión se toman las cotizaciones efectuadas durante toda la vida laboral.

Cuadro 26 La edad de jubilación en Europa: real y legal



Fuente: Comisión Europea y europa.kontakt.de

Edad legal				Aumentos posteriores a 2020
2009		2020		
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
65		66		(68)
61-67		61-67		
65		65		
65		65 (66)		(67)
65	60	66		68
62		64,5		65
65		66,4		67
65		65		
63	61	64		65
65		65 y 9 m		67
65		65		
63-68		63-68		
63	60	63	60	65/63
65	60	65	65	69, y 9 m
65		66		67*
65	60	65	-	65
65	60	66 y 11 m	66 y m	70,3
62	60 y 8 m	63 y 10 m	63 y 8 m	65
62 y 6 m	60	64	63	65
61	60	63		65
63	61	63 (65)	61 (65)	65
60-65		60		
65	60	65	60	67
62		62		65
63 y 8 m	58 y 8 m	65	60(61 y 11m)	(65)
65		65		
62		64		65

* Se revisará al alza según varíe la esperanza de vida

** En Italia, 65 años para funcionarios, desde 2018

Septiembre 2012

Como se puede observar en el cuadro precedente, en ningún país excepto Suecia coincide la edad real de jubilación con edad considerada como la edad normal del acceso a la pensión, sino que es más baja. Por jubilaciones parciales, por medidas transitorias previstas en una legislación anterior, por medidas en teoría de fomento del empleo, en fin todo un abanico de posibilidades que en algunos casos suponen porcentajes cercanos al 50% de jubilaciones anticipadas. Los cambios de orientación que fomentaba el adelanto de la edad de jubilación, auspiciados tanto por la propia Comisión de la UE, como por otras instituciones internacionales especialmente la OCDE, FMI y BM, provocan esta indeseable situación que luego se arrastra durante largos períodos de tiempo y difíciles de entender por los ciudadanos cuando se pretende que la edad real se identifique con la edad legal, además de haber favorecido el clientelismo social en torno a este tipo de decisiones.

A pesar de las dificultades para englobar en un denominador común las reformas emprendidas en los países de centro y este de Europa, sí se puede asegurar que casi todos ellos siguieron en un primer momento las recomendaciones del Banco Mundial implantando su modelo en donde se preveía un segundo pilar obligatorio basado en la capitalización individual. Incluso Chequia, siguió esta recomendación, pero permitía el denominado “opting-out”. El resto de los países han ido retirándose de ese modelo de protección; Polonia, por ejemplo, ha previsto que las cuentas individuales del sistema de capitalización pasen directamente al sistema público. Hungría y Eslovaquia también han renunciado del sistema de capitalización y han cambiado al sistema público de reparto. Actualmente, generalmente sin la intervención de los parlamentos nacionales, se está imponiendo a los Estados que han solicitado Planes de Rescate mediante la firma de un Memorando de Entendimiento unas determinadas condiciones que les obligan modificar sus

respectivas legislaciones nacionales de seguridad social reduciendo su nivel de protección.⁹⁰

Esta brevísima explicación refleja la situación que casi se podría tachar de engañosa, oscura e interesada que se produce en algunos países debido al seguimiento a determinadas instituciones internacionales en sus recomendaciones para el establecimiento, funcionamiento y gestión de los sistemas de protección social y que en algunas/muchas ocasiones obedecen a intereses privados. Al final son claramente los ciudadanos los que quedan atrapados en estas oscuras maniobras perdiendo el nivel de protección que hubieran podido alcanzar si se hubiese optado por otras alternativas, además de la sensación de inseguridad e incertidumbre que genera en la sociedad. Pero eso trasciende e interesa poco a los medios de comunicación.

Los costes en el gasto de pensiones inducidos por la mayor esperanza de vida es cierto que quizá es el mayor problema permanente con que se tiene que enfrentar la sociedad europea y española en los próximos años. Es necesario valorar su impacto para conocer con antelación los efectos que puede tener sobre los niveles de protección alcanzados en los actuales modelos nacionales de pensiones públicas. Esa situación representa un mayor problema que las bajas tasas de natalidad actuales y el propio efecto sustitución ya comentado. Se agrava además la situación por el hecho de que el número anual de las nuevas jubilaciones con menos de 65

⁹⁰ En noviembre 2010, el laboratorio de ideas Bruegel con sede en Bruselas y al que pertenecen las mayoría de los gobiernos de los países europeos publicó un documento sobre un mecanismo europeo para resolver las crisis de deuda soberana en Europa: "*A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A proposal*". Este mecanismo retoma algunas de las ideas manejadas con ocasión de la crisis económica argentina, y entonces propuestas por Anne y Kruegger. El proyecto se articula en tres fases: El país afectado debería solicitar ayuda a Bruselas, el que podría dar luz verde si lo entiende conveniente; los deudores y el Estado negociarían una reestructura de la deuda en la sede del Tribunal Europeo de Justicia; después de logrado el acuerdo, el país podría recibir una ayuda de parte de los países europeos vinculada a condicionalidades sobre el cumplimiento de un calendario y de medidas de consolidación presupuestaria. En este laboratorio de ideas, cuyo presidente en los años 2005-2008 fue Mario Monti, se reúnen con frecuencia algunos líderes europeos para exponer sus consideraciones y recomendaciones en torno a la política europea en general, pero suele trascender poco a la opinión pública.

años se siguen produciendo en porcentajes muy similares que hace 6 años en toda Europa (en torno al 42% en España), así como por la evolución demográfica y su impacto en el sistema de pensiones, como ya se ha advertido en páginas anteriores, ha cambiado a peor durante los últimos años.

En cualquier caso, sea cual fuere la situación y evolución demográfica desfavorable para la Seguridad Social, ésta no puede conducir a que se produzca una alternativa social para que la responsabilidad pública en el mantenimiento del Estado de Bienestar se traslade a la responsabilidad individual y de los mercados. La necesidad de adaptación del modelo de protección a las nuevas circunstancias y al permanente cambio de los comportamientos sociales, del mercado de trabajo y de los sistemas de producción, no pueden servir en ningún caso de justificación para cambiar la discrecionalidad de la política, por el determinismo de los mercados. Los modelos de pensiones europeos de reparto han demostrado a lo largo de los años su capacidad de adaptación a las sucesivas y cambiantes situaciones económicas, sociales, laborales, etc. en que se han visto obligados a convivir y a desarrollarse.

Esta nueva situación demográfica, que parece que va a permanecer en el tiempo en la sociedad europea, tampoco puede servir como argumento para arrastrar a esa sociedad europea a instalarse en la permanente incertidumbre respecto de su sistema público de pensiones. Los cambios que respecto de la edad de jubilación se están produciendo en Europa responden a una mezcla de simplismo técnico, a una determinada concepción ideológica y también a la crisis económica que se utiliza en más de una ocasión como razón justificativa, más que a una medida racional que haya tenido en cuenta la situación demográfica de cada país en donde se está implantando. No sirve el argumento simplista que se quiere extender ahora en Europa respecto de la implantación generalizada de nuevas edades de jubilación a que incluso sin la crisis económica que arranca en el año 2007-2008 se hubiera

tenido que adoptar esa medida⁹¹. Se olvida con frecuencia en esta y en otras recomendaciones que los sistemas nacionales de Seguridad Social son el fruto de una determinada evolución histórica, ideológica y concepción social de cada país. Borrar la historia de los países a través de este proceso no es ni mucho menos la forma más idónea para conseguirlo y sólo obedece a una concepción ideológica que se quiere imponer aprovechando la situación actual de crisis económica. A pesar de que la situación demográfica de los países es distinta y por lo tanto su impacto en los sistemas públicos de pensiones también suele ser distinto, sin embargo se recomienda simplistamente desde esos organismos supranacionales e internacionales la misma edad de referencia para la jubilación para todos los países y que antes nunca habían tenido y probablemente nunca necesitado esa uniformidad.

La gran pregunta que ahora se podría estar planteando la sociedad española y la europea es si es posible mantener o confiar en la existencia de una edad de referencia estable para acceder a la pensión de jubilación. A la vista de los datos de los que se dispone, y no parece que vayan a modificarse sustancialmente en un futuro próximo, la respuesta es rotundamente negativa.

La configuración de una edad de jubilación como se ha conocido hasta ahora no volverá a la seguridad social. Sin embargo la alternativa no debería consistir solamente en un desplazamiento de la edad de acceso a la pensión de jubilación, aunque así es como están reaccionando la mayoría de los países europeos generalmente a instancias de la Comisión de la UE. Deberían existir edades de jubilación que girarían en torno a una que neutralizara constante y automáticamente los incrementos de los costes derivados tanto del efecto sustitución como de la mayor esperanza de vida, no sin antes desterrar las disfunciones que puedan existir actualmente en el funcionamiento de los

⁹¹ Se comienza a opinar abiertamente que el conjunto de medidas que se están ofreciendo por la Comisión de la UE están orientadas a reducir el Estado de bienestar alcanzado actualmente en Europa. Entre otros, las opiniones de los autores del libro: "Los retos de Europa: democracia y bienestar social, X encuentro en Salamanca", Editorial Sistema, 2012, Madrid.

respectivos sistemas, incluidos el aumento de ingresos del sistema. Los ciudadanos podrían elegir otras edades de jubilación que no neutralizan esos incrementos interanuales del gasto, pero asumiendo el coste derivado de ese adelantamiento de la jubilación.

7. La crisis económica también encontró a los sistemas de capitalización aunque se silencie en los medios de comunicación.

Como consecuencia de la aparición de una nueva crisis económica a mediados del año 2007 se ha vuelto a suscitar polémica sobre la viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de reparto como consecuencia de aparición de altas tasas de desempleo que reducen la relación activo pasivo⁹², aunque no con la intensidad y virulencia de los años 90. Lo que empezó siendo como una crisis financiera, se ha convertido en una crisis social y económica como indica la OCDE⁹³. La reforma que ahora se reclama no es tanto la sustitución de los actuales sistemas públicos de reparto, como la reducción o congelación del nivel de protección que ahora otorgan, para así ofrecer mayor campo de acción a los denominados sistemas de capitalización. Sin embargo actualmente éstos ya no se presentan como la panacea y la solución definitiva a los problemas en los que pudieran encontrarse los de reparto, porque ahora es cuando de forma evidente los ciudadanos que han confiado sus ahorros a los fondos de pensiones por su atractivo fiscal⁹⁴, han visto cómo han tenido pérdidas importantes de su “ahorro”.

⁹² En noviembre de 2012 había 2'34 cotizantes a la Seguridad Social por cada pensionista. La peor situación de las recientes series estadísticas de la Seguridad Social se produjo en el año 1996, con 2'06 cotizantes por cada pensionista.

⁹³ Pensions at a Glance 2009. Panorama de las pensiones 2009. OCDE 2009.

⁹⁴ Las personas menores de 50 años pueden destinar con desgravación fiscal anualmente hasta 10.000 € anuales, lo que significa un ahorro fiscal de 4.300 €/año en el tramo alto del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Desde el punto de vista fiscal el tratamiento que se da a las cuotas a la Seguridad Social es peor que cuando se trata de aportaciones a los fondos de pensiones. Así, en el mejor de los supuestos, un trabajador que cotiza a la Seguridad Social por el tope máximo de cotización (3.262,50€/mes x 28'30 tipo, año 2012), que incluye las cotizaciones de trabajadores y empresarios, el importe de la cuota anual asciende a 11.079,45€/año 2012.

Se argumentaba hasta fechas muy recientes que a esos sistemas que se basan en la cotización definida y mediante la capitalización individual, no les afectarían las crisis económicas. Sólo los sistemas de reparto, de acuerdo con esas tesis, estarían contaminados hasta el extremo de afectar a su propia solvencia y sólo suprimiendo éstos y sustituyéndolos por los de capitalización se garantizaría el bienestar social de toda la sociedad. El Estado sólo debería intervenir en aquellos supuestos en los que no se hubiera alcanzado un mínimo de subsistencia. Sin embargo esa predicción está muy lejos de la realidad. También a los sistemas de capitalización les afecta la evolución demográfica y lo que se conoce como “período de maduración de los sistemas”: en esos períodos cuando los ingresos de los sistemas de capitalización no cubren los gastos corrientes –pago de pensiones- entran en una fase de gran inestabilidad debido a reducción de la cuota de cobertura o capital de garantía de la que disponen. Para que esa cuota de cobertura pueda seguir manteniéndose en una ratio como sucedía antes del año 2008, es necesario que se cumplan dos condiciones: que los mercados de capitales no sean tan volátiles como en la actualidad, y los fondos de pensiones se mantengan “en una fase alta de acumulación de capital”, es decir que los ingresos sean superiores a los gastos. En el futuro esas dos condiciones nadie asegura su cumplimiento.

Desde que se implantó el denominado sistema de capitalización durante la dictadura de Pinochet en Chile en el año 1981 ha sido enorme la cantidad de recursos que se han destinado a difundir la noticia por todo el mundo sobre las bondades del sistema de capitalización. Bueno es recordarlo que hasta el Círculo de Empresarios en España en el año 1997 contrató a unos de los más fervorosos entusiastas de esa genuina forma de protección social –el Ministro chileno Piñera - para que difundiera la idea en Madrid con un despliegue inusual de medios de propaganda.

Sin embargo, la idea chilena no prendió en el Gobierno de España de entonces o no quiso desarrollarla, sin embargo, sí que se extendió por muchos de los países latinoamericanos que hoy sufren sus consecuencias y están empezando la

retirada⁹⁵. Las entidades aseguradoras, financieras y centros de estudios se volcaron en el fomento de seminarios, congresos, conferencias, en donde se hacían encendidos elogios propios de una secta religiosa, como si la protección social se tratara de algo parecido a ello.

La idea, al menos en la Europa comunitaria de entonces, y también en España, se ahogó en su propio éxito, no así en los denominados Países del Este una vez caído el muro de Berlín en el año 1989 y la disolución de la antigua URSS⁹⁶. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (FMI-BM) prometían ayuda económica en tanto en cuanto se implantara un sistema obligatorio de capitalización (fondos de pensiones). Esta presión y condicionamiento de la ayuda económica como ya se ha explicado en capítulos anteriores la ha comprado recientemente la Comisión Europea a la vista de los contenidos de los llamados “Memorando de Entendimiento”. Muchos de estos países no tenían otra alternativa y así lo hicieron. En el período comprendido entre los años 1998 y 2008, 8 de 10 de los Países del Este implantaron el sistema de capitalización que les había sido impuesto por el FMI y el BM. Sólo Chequia y Eslovenia se resistieron en ese período. La aparición de la crisis provocó pérdidas generalizadas en estos sistemas de capitalización, así entre el otoño del año 2007 y el otoño del 2008 en algunos países las pérdidas alcanzaron hasta el 48% (Lituania)⁹⁷. A partir de esa dura y amarga experiencia, comenzaron a producirse reformas, no sin antes que las gestoras privadas de pensiones hubieran cargado unos costes de gestión que, en caso de Hungría, se producía una reducción de las cuantías de las pensiones equivalente al 30% de haber sido esos costes de administración equivalentes al sistema sueco. A partir del año 2008 se están

⁹⁵ En Argentina el 21 de octubre de 2008 comunica el Gobierno de la Nación al Congreso de la Nación que se elimina el actual régimen de capitalización “que deberá ser sustituido por un único régimen de reparto”. Chile también ha comenzado su reforma así como Perú, entre otros.

⁹⁶ En Hungría se implantó el sistema de capitalización en el año 1998; en Polonia, en el año 1990; en Eslovaquia el 2001; en Estonia y Croacia, en el año 2002, respectivamente; en Lituania, el 2004 y en Macedonia, en 2006.

⁹⁷ Estudio detallado al respecto en “Obligatorische private kapitalgedeckte Altersicherung in Mittel- und Osteuropa por Dr. Wolfgang SCHULTZ-WEIDNER en el nr. 1 de 2010 DRV, Berlín

batiendo en retirada como se ha visto en el capítulo anterior, eso sí después de haber perdido su valor previo en más del 20% en los años 2008/2009.⁹⁸

En un documento de la Comisión de 27 de abril de 2010 con la crisis económica ya bien instalada se puede leer:

“Además, si los regímenes privados se encuentran en dificultades y no pueden cumplir sus promesas, será inevitable que el Estado se vea obligado a asumir una parte del compromiso. Lo que es más importante, factores como una mayor tasa de desempleo, una tasa menor de crecimiento, mayores niveles de deuda nacional y volatilidad de los mercados financieros hacen que a estos sistemas les resulte más complicado cumplir sus promesas de pensiones...”⁹⁹

Esta es la confianza que tiene la Comisión europea en este tipo de regímenes, y las increíbles soluciones que aporta y ofrece a los ciudadanos y que ahora además recomienda cada vez con más fervor desde que apareció la crisis económica. De los graves perjuicios económicos causados a los ciudadanos nada se dice al respecto.

La crisis económica mundial ha vuelto a sacar a la luz pública los problemas de adaptación, la insolidaridad, la debilidad y la desconfianza en los sistemas de capitalización. Sin embargo lo que llama poderosamente la atención es la poca o nula trascendencia que tienen en los medios de difusión generalistas por comparación con las noticias que se han venido sucediendo respecto de los sistemas públicos de reparto ante cualquier opinión adversa o estimaciones o predicciones sobre su viabilidad a 50 años vista, cuando esos mismos estudiosos no fueron capaces de prever, con sólo un año de antelación, la actual crisis económica.

⁹⁸ Ver a este respecto el completo estudio de Katharina MÜLLER “Die Rentenversicherung in Mittel und Osteuropa” en el nr. 3 del año 2010 de DRV, Berlín.

⁹⁹ GREEN PAPIER towards adequate, sustainable and safe European pensions system de 27 de abril de 2010, Comisión de la U.E., Bruselas.

Los sistemas de reparto siempre han tenido más capacidad de adaptación y transformación a los constantes cambios sociales que los de capitalización¹⁰⁰. Estos –los de capitalización- repercuten inmediatamente sobre sus asegurados el impacto económico. Nunca quiebran ellos mismos. El que “*quiebra*” es el propio asegurado y no habría que olvidar que en algunos países, también europeos, actúan como sustitutorios de los sistemas de capitalización y son, en este caso, como no podía ser menos, obligatorios. Es decir que ante una importante pérdida de capital del fondo, la pensión individual puede transformarse en ridícula, o bono basura.

Quizá sería recomendable volver a releer lo que algún premio nobel de economía¹⁰¹ llamó los diez mitos, por su falta de consistencia científica, sobre los que se habían teóricamente construido los sistemas de capitalización. Lo más relevante era que se habría construido y difundido la teoría de que los sistemas de capitalización contraponían su existencia a los de reparto.¹⁰² En ningún caso podrían seguir existiendo ambos, tanto por eficiencia económica –las tasas de rentabilidad son más elevadas en un sistema de capitalización¹⁰³, decían sus promotores- como porque la inversión en los fondos de custodia públicos siempre va acompañada de mala administración y despilfarro y, además, porque la competencia garantiza unos bajos costes administrativos en un sistema de cuentas individuales. Los gobiernos corruptos e ineficientes suponen un motivo para optar por cuentas individuales, se argumentaba.

¹⁰⁰ Fácilmente se olvida que después de la 2ª Guerra Mundial, de haber existido, especialmente en Alemania, un sistema de capitalización como el que ahora se pretendía que fuera la panacea de la incertidumbre social, seguramente que hubiera sido borrado del mapa social. Sin embargo, el sistema de reparto no tuvo problemas relevantes de adaptación a la nueva situación ante el crack económico y social que se había producido, ni tampoco cuando se produjo la reunificación alemana más recientemente en el año 1989.

¹⁰¹ Joseph E. Stiglitz Premio Nobel de Economía en septiembre de 1999 ridiculizó a los sistemas de capitalización en su discurso sobre “Nuevas reflexiones en torno a la reforma de pensiones: diez mitos acerca de los sistemas de Seguridad Social” presentado en la conferencia “Nuevas ideas en torno a la seguridad en la vejez” del Banco Mundial en Washington.

¹⁰² Esta misma teoría es la que vuelve a aparecer 10 años después en la publicación de CONDE RUIZ Jose Ignacio y otros sobre “La economía política de las pensiones en España”, Fundación BBVA, Madrid, 2007.

¹⁰³ El Gobierno de los Países Bajos retrasa en el sistema de capitalización la edad de jubilación a los 67 años “si los interlocutores sociales no presentan una oferta mejor” se decía en el año 2009. La pérdida de confianza de los ciudadanos en el sistema de capitalización alcanzaba ya 56% e iba en aumento. De esta forma las pensiones serían más elevadas, si bien el período de percepción del capital acumulado sería reducido en dos años menos.

El Banco Mundial opina en un documento del año 2009 sobre la valoración global de la situación económica y cómo debe reaccionarse políticamente en relación con la crisis financiera actual, que “no podemos aprender nada de la crisis económica para la protección de la vejez obligatoria,..” Según sus análisis, se trata de un acontecimiento puntual y extremo aunque algunos países europeos, como España, ya llevan más de 4 años instalados en esa dura y angustiosa crisis, con más de 5 millones de desempleados. En relación con los efectos de esta situación en los sistemas de capitalización, la respuesta del Banco Mundial además de imprecisa, lo que pretende es no contestar, pues en general según él ni importa ni tiene ningún efecto relevante. En cualquier caso distingue en su consideración los posibles efectos a medio y largo plazo, o mejor dicho, la ausencia de efectos. En el corto plazo, no tendrá efecto, pues el sistema de capitalización ha sido introducido recientemente. A medio y largo plazo, las inversiones se recuperarán, decía. Desde el punto de vista del Banco Mundial se trata de una piedra en continuo movimiento de subidas y bajadas de las inversiones del capital. Considera el Banco Mundial que siempre será una historia triunfal, y a pesar de ya se conocía que en los 12 meses entre los años 2008 y 2009 los fondos de pensiones habían perdido hasta el 50% de su valor. Los ejemplos que relata y pone de ejemplo, o están especialmente escogidos, pues ocultan el año 2008 con mayores pérdidas, o comienzan después del crítico año 2001 (especialmente para los fondos chilenos).

No es de extrañar que después de este análisis, el Banco Mundial no vea necesidad alguna de tomar medidas para hacer frente a la crisis y estima que no es necesario adoptar cambios políticos estructurales, sino medidas temporales y puntuales. Es decir, según su teoría, incluso en aquellos supuestos en los que los trabajadores con bajos ingresos hayan sido afectados muy negativamente por las “*fluctuaciones*” de los mercados de capitales. El pilar básico público de protección social está diseñado para estos supuestos, según el Banco Mundial: “*Evitar la pobreza en la vejez*”, es ese pilar básico del sistema público básico el que debe solucionar esta situación, pues el sistema de capitalización no está diseñado para esa función. El Banco

Mundial aconseja que se lleve a cabo una campaña de información para aclarar a los partícipes de los fondos de pensiones la situación actual, la naturaleza de la volatilidad de los mercados de capitales y las medidas públicas adoptadas para la protección de los pobres. Propugna que a los trabajadores de bajos ingresos que imperativamente acceden a la pensión reducida por la pérdida de valor de los fondos de pensiones, deben establecerse ayudas públicas específicas que les garanticen unos ingresos adecuados y suficientes. La recomendación es tan cínica como irresponsable.

Así, según el Banco Mundial, en los períodos de crisis, cuando las cotizaciones se han reducido, los sistemas públicos de reparto se encuentran ante la alternativa de aumentar sus ingresos mediante aportaciones públicas o reducir las prestaciones, por ejemplo, renunciar a la revalorización de las pensiones o retrasar la edad de acceso a la pensión. En algún lugar debe actuar la política. Las conocidas tesis del Banco Mundial son muy discutibles en los períodos de bonanza económica, pero en los de crisis, como en la actualidad, el propio Banco Mundial recurre y aboga por las ayudas e intervención económicas de los poderes públicos para evitar la pobreza y la exclusión social de amplias capas de la población, e insiste en que no es competencia de los sistemas de capitalización dicha función social¹⁰⁴. Lo que no expresa el Banco Mundial en su análisis es si éstos deben ser o no obligatorios. Si lo son, parece con mayor evidencia que se produzca la intervención y regulación de su funcionamiento por los poderes públicos sin dejar que sea el determinismo de los mercados los que fijen el nivel de la protección en la vejez. A pesar de la importancia¹⁰⁵, no sólo económica sino también social, que tienen en algunos países especialmente los fondos de pensiones, su regulación internacional no se ha desarrollado como disciplina independiente como en otros ámbitos de las instituciones financieras, ni tampoco se conoce que esto vaya a ocurrir. Son los

¹⁰⁴ Ver Euroreport. Nº 3 del año 2009, páginas 25 y ss. en donde se hace un análisis y conclusiones sobre el informe del Banco Mundial "Comunicación del Banco Mundial sobre las medidas a adoptar en la actualidad respecto de los sistemas de capitalización".

¹⁰⁵ Los ingresos de los jubilados derivados de sus ahorros privados y de sus planes de pensiones en algunos países de la OCDE alcanzan el 25%. Vid. Pensions at a Glance 2009-Retirement-Income Systems in OCDE-Countries –OCDE-2009. París

propios reguladores financieros los que mediante la cooperación institucional gestionan los problemas que se suscitan.

La Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (IOPS) fundada en el año 2004 y que cuenta con una red informal de colaboradores a nivel internacional, tiene 60 miembros y observadores de 50 países y actúa quasi como un organismo que establece criterios de actuación en relación con el funcionamiento de los fondos de pensiones. Esta Organización está dirigida por un Comité Técnico y Ejecutivo y dispone de una secretaría mantenida por la OCDE. En el ámbito de la U.E. existe una supervisión más específica y pública de los fondos de pensiones como el Comité Europeo de Supervisores de Seguros y de Pensiones de Jubilación, con sede en Frankfurt, pero tiene poca presencia pública. Su actividad se centra fundamentalmente en la aplicación de las reglas contenidas en la Directiva IORP del año 2004¹⁰⁶.

Prácticamente ningún país europeo con fondos de pensiones obligatorios y voluntarios ha tenido ninguna ganancia en los años 2007/2009, y lo más común es la acumulación de pérdidas durante ese tiempo. He aquí algunos ejemplos de lo que sucedió en ese período:

Noruega:

En Noruega sólo en el año 2008 acumularon unas pérdidas del 23'3% de su valor acumulado. Si se contrastan esas pérdidas con los beneficios anteriormente alcanzados, podría relativizarse aquéllas, pues desde su implantación en el año 1990 los beneficios alcanzados son tan elevados como las pérdidas tenidas en el año 2008, por lo que los efectos de ambas se neutralizan.

Irlanda:

¹⁰⁶ Ver más ampliamente Regulación Financiera Mundial por Howard Davies y David Green, Paidós-Comunicación, 2009.

El fondo público de reserva irlandés perdió solo en el año 2008 el 30% de su valor. El sistema de capitalización fuertemente potenciada su implantación por los poderes públicos, no ha salido mejor parado por la crisis. El 90% de los fondos son deficitarios. Tenían en su conjunto un déficit de 30 mil millones de euros. Y se estaban exigiendo ayudas públicas para salvar de la quiebra, pero el Gobierno no quiso asumir ese riesgo de garantía.

Según recientes informaciones, los cotizantes obligatorios a los fondos de pensiones, que llevan algunos 40 años, han perdido entre el 70% y el 75% del valor alcanzado antes de la crisis. Los sindicatos irlandeses han presentado una reclamación en la Comisión de la U.E. porque entienden que esta pérdida no la permite la directiva europea sobre insolvencia y la doctrina del Tribunal Europeo de Justicia (caso “Robins”). Se han reducido las primas para los asalariados con ingresos más bajos y elevado para los ingresos más altos.

Los informes de consultoras (Attain Consulting, entre otras) apuntan que el 90% de los fondos de pensiones (la mayoría de pertenencia obligatoria) estaban en el límite de la insolvencia técnica y tenían que adoptar urgentemente decisiones: bien reduciendo las cuantías de las pensiones o aumentando las primas. Otra propuesta de la misma auditoría consiste en elevar la edad de acceso a la pensión de jubilación, lo que claramente significa una reducción del nivel de protección.

Países Bajos:

Los fondos de pensiones en los Países Bajos no cubrían el 100% de las obligaciones contraídas en el año 2008. Estaban en el 90% de cobertura (año 2009), y a los fondos de pensiones se les ha permitido que la cobertura legal del 100% la alcancen en un período de 5 años. El Presidente de la Fundación de los Fondos de Pensiones insiste que *“se encuentran en una situación peor de la esperada; ahora no es posible conocer cuál va a ser el futuro de los fondos de pensiones”*. En el año 2009 no fueron revalorizadas las pensiones, una situación que no se había producido en los 40 años de funcionamiento de los fondos de pensiones. Se prevé que muchos de ellos no podrán cumplir con la promesa de revalorizar en los próximos años las prestaciones. La Comisión Nacional de Expertos para la Planificación Económica ha vaticinado que los asegurados que ahora tienen 50 o más años tendrán que pagar en los próximos años primas más elevadas, y reducir el actual nivel de protección en torno al 10%. El nivel de pensión alcanzado antes de la crisis no volverán a

alcanzarlo antes de su jubilación. Se estudió la posibilidad de aumentar la edad de jubilación actual de 65 años hasta los 67. El Gobierno fue una de las medidas que presentó a los interlocutores sociales dentro de un conjunto para paliar los efectos de la crisis en el sistema de pensiones en general.

Los sindicatos han pedido al Gobierno que por tratarse de fondos de pensiones obligatorios, financiados con aportación pública y de los empresarios, entienden que por parte de los poderes públicos se deben paliar los efectos de la crisis no imputable a los trabajadores. Igual que se ha hecho con las pérdidas de la banca, que han sido asumidas por el Estado con impuestos, más justificada está su intervención en este caso de los fondos de pensiones, cuya pertenencia es obligatoria, contrariamente a los ahorros depositados en la banca, que es una decisión libre y voluntaria. Los empresarios reaccionaron negativamente a esta propuesta sindical, argumentando que “también las pensiones deben asumir los efectos de la crisis”¹⁰⁷. Aegon, sociedad de fondos de pensiones en los Países Bajos, entre tanto, solicitó del Gobierno una ayuda-crédito urgente por importe de 3000 millones de euros. La Comisión de la UE no puso reparo en ello.

La edad de jubilación se elevó a los 67 años de edad a partir del año 2025, con un período transitorio de adaptación. Hay que recordar el principal pilar de protección en los Países Bajos, lo constituyen los fondos de pensiones cuya pertenencia a ellos es obligatoria.

Suiza:

Esa misma discusión pública que se ha suscitado en los Países Bajos, también se está produciendo en Suiza. El Gobierno Federal está empeñado en que los fondos de pensiones cantonales se autofinancien totalmente. Actualmente no pueden cumplir con el compromiso de garantizar los compromisos adquiridos, y mucho menos aceptar exigencia alguna sin dañar el grado de solvencia. Los fondos de pensiones son obligatorios y profesionales para aquellas personas que tienen unos ingresos mensuales superiores a 1.147 €/mes (año 2009). Constituyen según la legislación suiza el llamado 2º pilar de protección al que pertenecen el 85% de todos los trabajadores y la prestación oscila entre el 45% y el 60% de los ingresos previos. Las obligaciones contraídas sólo estaban cubiertas

¹⁰⁷ Euroreport nº 3-2009, página 22.

en el año el 80%. El 60% de los fondos de pensiones no están garantizados económicamente¹⁰⁸.

Austria:

La reciente experiencia de Austria de implantación de fondos de pensiones de empresa no ha podido ser más desastrosa. Los beneficios obtenidos durante el año 2008 del 7'5% se han perdido ampliamente. En Austria las pensiones complementarias alcanzan sólo 0'2% del PIB (año 2006), no existe tradición ni económica ni política, ni se percibe socialmente una demanda de fondos de pensiones, siguiendo a este respecto a Alemania, donde el gasto es aún menor, el 0'1% del PIB (año 2006)¹⁰⁹.

Los prometedores beneficios de los fondos de pensiones austriacos del 7'5% en el año 2008, respecto del capital ingresado, se han convertido en una pérdida del 20% en los primeros meses del año 2009 lo que se convirtieron en una disminución de las pensiones que se generaron en un 25% menos que en el año 2008. Los 500.000 partícipes han pedido al Gobierno que ofrezca una garantía del capital alcanzado en el año 2007 en el mismo orden de cosas que ha ofrecido a los bancos como consecuencia de la crisis económica, de lo contrario, los partícipes actuales que se jubilen en los próximos años tendrán unas pérdidas considerables en la pensión complementaria que perciban. Esta situación ha dado pie a los sindicatos austriacos a una masiva campaña en contra de estos productos financieros vendidos a la opinión pública como "complemento de los sistemas públicos de pensiones".

Dinamarca:

Los fondos de pensiones de Dinamarca tampoco han podido escapar a la riada de pérdidas de sus homólogos europeos. A partir del año 2009, Dinamarca ha permitido a todos los trabajadores salirse durante medio año de los fondos de pensiones especiales, que también son obligatorios y constituyen el 2º pilar de protección. Esta medida se espera que hizo uso de ella al menos 1/3 de los 3 millones de trabajadores afectados. Las pérdidas de estos fondos durante el año 2008 alcanzaron el 17% del valor que tenían en el año 2007.

¹⁰⁸ Alterssicherung in der Schweiz: Vorbild für Deutschland-Köhler-Rama Tim Dr.- Rv-Aktuell-8/2009- Berlin.

¹⁰⁹ Datos de la OCDE, año 2006 –OCDE- Private Pensions Outlook, página 42, 2008. Paris.

Para evitar esa pérdida, a los fondos se les ha permitido ofrecer la posibilidad de aumentar la aportación en el 18%.

Por otra parte el Gobierno danés propuso que a partir del año 2011, con la rebaja fiscal del tope del 63% al 55'6% de los ingresos del trabajo, se supriman parcialmente los beneficios fiscales de las pensiones y también las de los fondos de pensiones. Así las pensiones, de todo tipo, que superen anualmente los 38.000 €, se les gravará con un impuesto especial del 8%, lo que es considerado como una desincentivación en la aportación a los fondos de pensiones y un mensaje claro para incrementar el consumo.

Suecia:

Los fondos de pensiones obligatorios de Suecia también han experimentado deudas muy importantes en el año 2008 que ascendieron al 34'5%. Las cuantías de las nuevas pensiones fueron entre el 5% y el 6% inferiores que las del año precedente. Los fondos de pensiones obligatorios de Suecia se financian con la aportación del 2'5% de los salarios. La aportación del 16% es la que financia la jubilación a través del primer nivel de protección. Un dato a destacar que los fondos de pensiones que gestiona la Entidad Gestora de la Seguridad Social fue la única que durante el año 2008 no cosechó pérdida alguna, aunque tampoco obtuvo beneficios

Según una reciente encuesta, los jóvenes suecos no creen, ni tienen ninguna confianza en ese sistema de capitalización y desearían salirse de él y hacer su aportación del 2'5% de sus salarios al primer, al que ya aportan el 16% de su salario.

Canadá:

Tampoco en Canadá los fondos de pensiones pueden ofrecer en estos momentos una situación de tranquilidad y confianza. Los de los funcionarios públicos perdieron desde junio del año 2008 hasta finales de ese mismo año, más del 20% del valor alcanzado en el año precedente. Nadie cree en el eslogan "*sus pensiones están seguras*". Para poder alcanzar el valor que tenían antes de la pérdida acumulada "*ofrecieron*" una subida de las primas entre el 2 y el 4% a partir del año 2010. En otro caso, les sería imposible cumplir con las promesas y los compromisos adquiridos.

Estados Unidos:

Peor están situados los trabajadores de EEUU, pues desde que comenzó la gran crisis económica sus fondos de pensiones han perdido hasta el 2009 más del 25% del valor que habían alcanzado a mediados del año 2007. Los fondos de pensiones de empresas están en la senda del déficit en tanto en cuanto no sean transferidos a los fondos públicos organizados, que, por otra parte éstos ya habían tenido en el año 2007 unas pérdidas de 14 mil millones de dólares y en el año 2008, otros 5 mil millones. Estos fondos públicos organizados, una especie de fondo de garantía, en ningún caso responden de las pérdidas totales acumuladas. Según datos de la OCDE, 2/3 partes de las pérdidas de los fondos de pensiones en el mundo en el año 2008, sean o no obligatorios, corresponden a los fondos de EEUU.

Estonia:

Los países de nuevo ingreso en la U.E. y que han tenido que emprender reformas radicales en sus respectivos sistemas de protección, como Estonia, también se vieron o sacudidos por los efectos de la crisis. La elección en las reformas emprendidas en dos o más pilares de protección, uno de ellos basado en la capitalización, está atravesando serios problemas. Así en Estonia, el Gobierno ha decidido no ingresar la cuota correspondiente durante los dos años siguientes al segundo pilar (el de capitalización). Los funcionarios públicos, por ejemplo, aportan el 2% de su salario a éste 2º pilar, el Estado, a su vez, el 4%. Esta decisión ha sido efectiva a partir de julio de 2009. A su vez, las cotizaciones empresariales han dejado de ser obligatorias. Por otra parte las pensiones futuras no deben ser *“muy inferiores”* a las actuales según el Gobierno y para ello se incrementará la protección a través del primer pilar (el de reparto), al cual ahora el Estado hace la aportación que ha dejado de hacer al de capitalización.

Alemania:

En el año 2001 se llevó a cabo una profunda modificación del sistema público de pensiones con la llamada *“Riester-Rente”* auspiciada por el entonces canciller Gerhard Schröder siguiendo las recomendaciones de algunos de los economistas mundiales (los conocidos *“Mainstream”*). Se consideró que era más moderno situar parte del sistema de protección en el sistema de capitalización, un ahorro para la futura pensión, trasladando una parte de

la responsabilidad del Estado a los ciudadanos. Muchos creyeron y algunos pronosticaron que se obtendrían altas rentabilidades por las aportaciones realizadas, incluso mayores que las del sistema obligatorio de reparto. También el Instituto de Economía Alemán era partidario en aquel entonces de incrementar la participación del sistema de capitalización en la protección. Argumentaba este Instituto en el año 2000 que a los sistemas de reparto y el de capitalización les acechan distintos peligros y es recomendable que la protección social se diversifique en dos modelos o pilares de protección, y que el de reparto siga teniendo mayor peso.

El informe semanal número 47 del año 2011 el Instituto de Economía Alemán titulaba: “Diez años de Riester-Rente: Ningún motivo para festejarlo”, y a continuación explica en su tradicional informe semanal que esa fórmula de protección no es la receta para luchar contra la pobreza, sino que es la fórmula más perfecta para beneficiar a los perceptores de salarios más altos mediante los beneficios fiscales y coparticipación estatal en la financiación. En ese informe se indica que sólo lo han hecho el 40% de los posibles suscriptores de esta fórmula para mejorar voluntariamente su pensión y en el estrato salarial más bajo, el porcentaje es aún más bajo. El Instituto tacha literalmente de “escandaloso resultado”, porque a quien más beneficia es a los que tienen los salarios más altos y por la aportación del dinero público para fomentar estos productos. El interés de garantía ha bajado al 2,25%, la información es muy opaca y difícil de entender, no es la mejor receta para luchar contra la pobreza, dice en el informe el Instituto de Economía Alemán; “su objetivo era bueno, pero no se hizo bien”.

Como resumen final y reproduciendo literalmente la recomendación del referido Instituto es: “La Riester-Rente no es en muchas ocasiones mejor que haber invertido el dinero en los tradicionales productos de ahorro”.¹¹⁰

España:

El patrimonio de los fondos de pensiones en España no es muy elevado, pues después de más de 20 años de su existencia, han alcanzado en el año 2008 la cantidad de 79'95 mil millones de euros, con un total de algo más de 10'9 millones de partícipes (Se recuerda que en esa misma fecha había 20 millones de cotizantes a la Seguridad Social). En el año 2011

¹¹⁰ Deutsche Institut Wirtschaft-Wochenbericht, nr.47, 2011, Berlín. “<http://www.diw.de>”

su patrimonio ascendía a 81.550 millones de euros y en este año, las aportaciones de los partícipes son 461 millones de euros inferiores a los gastos por prestaciones. Además esa cifra de 10'9 millones de partícipes habría que reducirla ya que la pertenencia de la misma persona de forma simultánea a más de un fondo se contabiliza 2 ó más veces. Eso explica que el patrimonio por partícipe no supere los 8.200 €/año 2007. En los últimos años, el 50% de las prestaciones fueron inferiores a 300 €/año y más del 70% inferiores a 900 €/año¹¹¹ y representaban en el año 2008 el 6'4% sobre el total del ahorro de las familias (depósitos bancarios, seguros, inversión directa, instituciones inversión colectiva, etc.).

Los motivos por los cuales se toma la decisión de pertenecer a un fondo de pensiones son múltiples pero se pueden concentrar en 4 grupos: acumulación de ahorro para la jubilación; la desgravación fiscal; la rentabilidad financiera; la negociación colectiva. Tampoco hay que olvidar que los que cotizan por bases de cotización medias o bajas a la Seguridad Social, disponen de una baja renta disponible y, sobre todo, el sistema público les garantiza un nivel de sustitución relativamente alto al cesar en el trabajo.

En cualquier caso, la concepción generalizada de los fondos de pensiones en España es que se trata de un producto financiero a través del cual se canaliza el ahorro, y sólo en muy pocos supuestos se valora como "*pensión complementaria de la seguridad social*", como sucede especialmente en Holanda y Reino Unido.¹¹²

Los fondos de pensiones en España (3019/año 2008) al comienzo de la crisis económica en el año 2008, el promedio de la rentabilidad ha sido similar a la inflación experimentada durante los 10 años anteriores, y durante ese mismo período sustancialmente inferior a la rentabilidad de una inversión en bonos del Estado a 10 años. A 30 de junio de 2009 el total de los planes de fondos en España en 15 años, una vez descontada la inflación, su ganancia real ha sido del 0'52%.

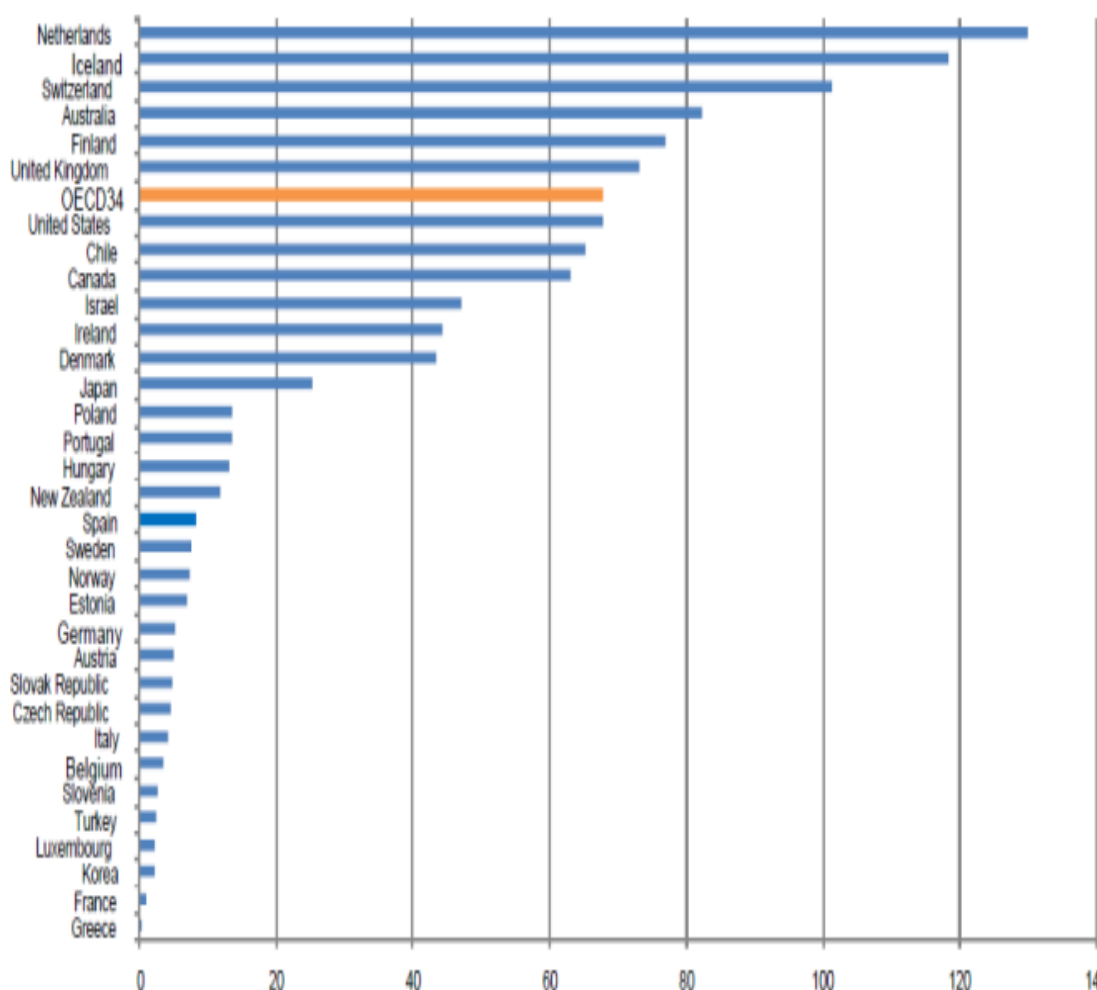
La importancia económica de los fondos de pensiones tomando como referencia el PIB, alcanza en algunos países más del 100% y son aquellos países en donde es obligatoria su pertenencia y son sustitutorios de los públicos de reparto. Los países cuyo patrimonio es más alto, igual o superior al 40% de su PIB están en esa misma situación y son países tan

¹¹¹ Estadísticas de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Ministerio de Economía y Hacienda.

¹¹² Rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España 1991-2007, Pablo Fernández y Vicente J. Bermejo. IESE-Universidad de Navarra. 4-2008.

importantes como EE.UU, Reino Unido, Suiza o Canadá, lo que hace subir la media del conjunto de países analizados, como se puede observar en el siguiente cuadro. En el polo opuesto, es decir países cuyo valor patrimonial de los fondos alcanza cifras bajas o muy bajas, se encuentran países como Alemania, Francia, Italia, España, Bélgica, Austria y, sorprendentemente, Luxemburgo con un sistema bancario y financiero muy estable.

Cuadro 27 Patrimonio Fondo de Pensiones/PIB (países OCDE – datos 2009)



La media ponderada del Patrimonio de los Fondos de Pensiones sobre el PIB en la OCDE es del 67,6% (incluye EEUU). En Alemania no se incluyen las reservas contables, ni en Francia el sistema de reparto de gestión privada del segundo pilar, ni en Italia el TFR.

La propia OCDE se atrevía a pronosticar en el verano de 2009 una situación global miserable de los fondos de pensiones. Sin embargo la peor situación de sus inversiones la registraron en el año 2008. En algunos casos, las pérdidas incurridas desde mediados de 2007 hasta el primer trimestre de 2009 igualaron los ingresos

de las inversiones generadas en los cinco años precedentes. La crisis económica ha engullido desde su comienzo en el año 2008, 3'2 billones de euros del capital de reserva que estaba destinado a la protección de la vejez y en algunos momentos esas pérdidas llegaron a ascender hasta 5,3 billones de dólares USA. En los países que forman parte de la OCDE, los fondos de pensiones alcanzaron unas pérdidas aproximadas del 20 % de sus reservas¹¹³. El impacto a corto plazo de la crisis financiera reviste una gran importancia especialmente para estos sistemas, sobre todo cuando las pérdidas en las inversiones significan directamente una reducción de las prestaciones. A finales del año 2009 los fondos de pensiones comenzaron a recuperarse, sin embargo sus activos eran, en promedio, a 30 de junio de 2009, un 14% inferiores al nivel de diciembre de 2007, pero a pesar que esa recuperación prosiguió, será necesario cierto tiempo para recuperar totalmente las pérdidas de 2008¹¹⁴. En algunos países como Dinamarca en el año 2009 se recuperaron de sus pérdidas anteriores. También los fondos de pensiones suizos lograron alcanzar el capital de cobertura del 100% en el año 2009. Austria, sin embargo seguía en el año 2009 en la línea de pérdidas.

Especialmente elevadas han sido las pérdidas registradas en EE.UU, Irlanda y los Países Bajos en esos años. Ya anteriormente se ha apuntado que solamente en EE.UU 2/3 de las pérdidas registradas en el mundo, correspondían a ese país. En Chile, país pionero en su implantación en Latinoamérica, sólo en el mes de octubre de 2008, alcanzaron el 27%. Sin embargo, también hay que resaltar que desde hace 27 años de su implantación –año 1981- han obtenido globalmente rentabilidades positivas, aunque individualmente pueden haberse registrado pérdidas. Ahora bien, resulta imposible conocer con exactitud si dicha información resulta totalmente cierta, pues permanece en la más absoluta oscuridad el impacto en los mismos de la inflación durante todo ese período y los enormes costes de gestión celosamente ocultados (entre el 15 y el 25% del capital individual ingresado en los respectivos

¹¹³ Pensions at a Glance 2009 –Retirement-Income Systems in OECD Countries. OCDE-2009-París.

¹¹⁴ Ver a este respecto, “Los efectos de la crisis de 2007-2009 en los fondos de pensiones privados y de la seguridad social” por Ariel PINO y Julián YERMO en la revista Internacional de Seguridad Social, volumen 63-2/2010, Ginebra.

fondos). A pesar de todo no faltan voces que afirman que los fondos de pensiones chilenos han sido beneficiosos para el conjunto del país, pues ahora durante la crisis se convirtieron en los principales prestadores de dinero, las empresas chilenas no tenían que recurrir a la financiación exterior, sino que, en esos momentos, la podían obtener a través de los fondos de pensiones ya que éstos pueden recurrir a la repatriación del capital de reserva que tienen depositado en el exterior. Lo que hace falta conocer es si ese es el modelo a seguir para toda Latinoamérica. Si fuera así afectaría a la rentabilidad de los fondos, se trataría de un modelo muy peligroso en una economía globalizada (perderían confianza sus inversiones y en el futuro no resultaría fácil su colocación en el mercado financiero exterior).

El problema actual en relación con la viabilidad de las instituciones financieras y también de los fondos de pensiones no es *“si son muy grandes para caer”*, si no *“si son muy grandes para salvar”* con ayudas públicas y así ser evitadas las quiebras. En esta situación, las reservas de los fondos de pensiones, según algunas propuestas¹¹⁵ de directivos de sociedades de capital, serían las que salvarían de la quiebra a muchas empresas, ya que los bancos no están en disposición o no quieren inyectar liquidez en las mismas. Según estas propuestas, se creía que en el largo plazo resultaría beneficioso y hasta podrían evitarse problemas o dificultades económicas en los fondos de pensiones.

Este conjunto de reflexiones de los directivos holandeses sorprenden, pues las instituciones financieras por antonomasia son los bancos ya que han sido creados precisamente para la concesión de créditos a las empresas. No serían ellos los que asumirían el riesgo operacional del crédito, sino los propios trabajadores dueños de sus propios fondos de pensiones los que correrían con el riesgo y ventura de la concesión del crédito a las empresas. Los trabajadores no sólo asumirían el riesgo de las inversiones en bolsa o en otros productos financieros que realizan los fondos de pensiones, sino que también asumirían el riesgo de la actividad empresarial

¹¹⁵ Roland von der Brink, ejecutivo de MnServices holandés.

directamente. Las pensiones de jubilación dejarían de ser una cuestión del Estado y se transformarían en una cuestión del mercado.

A pesar de lo que está sucediendo en todo el mundo respecto de los fondos de pensiones y que a muchos trabajadores les han arruinado su pensión de jubilación resulta sorprendente que representantes de la Comisión de la U.E. y el propio Parlamento Europeo mantengan la opinión de que *“además de defender el sistema público de pensiones por su contribución a la solidaridad, se debe promocionar individualmente con paso constante la sustitución de los sistemas de reparto por los de capitalización”*¹¹⁶. Probablemente muchos de los parlamentos nacionales y ahora en esta situación, jamás se hubieran atrevido a adoptar decisiones de tales características porque lo que revelan es falta de sensibilidad social de sus responsables políticos. Después de esta declaración, no se aporta una sola propuesta sobre cómo se puede garantizar la solidaridad de los sistemas de reparto actuales y existentes en muchos países europeos por la capitalización que se proponen, además de transformar riesgos colectivos en riesgos individuales.

Quien quiera, pueda o necesite asegurarse una vejez cómoda a través de los sistemas de capitalización, lo tiene hoy más difícil que nunca: los intereses son muy bajos y la inflación se come los beneficios. A pesar de todo ello, ¿merece la pena apostar por los fondos de pensiones u otras formas privadas alternativas o complementarias de aseguramiento?

Desde hace tiempo ya nadie piensa que los ingresos durante la vejez derivados del sistema público de pensiones iban a ser generosos. Nadie puede asegurar cuál va a ser dentro de 30 ó 40 años el nivel de protección social en la vejez después de haber alcanzado un salario medianamente bueno. Además nadie le creería si lo hiciera. En el año 2013 en España el sistema público de pensiones permite como máximo pensiones de 2.548,12€/mes (14 veces al año), a pesar de haber estado cotizando durante los últimos 15 ó 20 años o toda la vida laboral por el tope máximo de

¹¹⁶ Resolución del Parlamento Europeo de 21 de febrero de 2009. Aprobación del documento “El futuro demográfico de Europa”.

cotización permitido, que en el año 2013 es de 3.425,70 €/mes (12 veces al año), es decir que la pensión va a ser como máximo el 75% de la base de cotización. La prestación se está distanciando cada vez más de la base real de cotización sin explicación convincente alguna. En ese río es donde tienen el coto de pesca los fondos de pensiones.

Hace sólo 10 años, los políticos hacían sonar las campanas de forma muy distinta y aseguraban que lo que podía ofrecer el sistema público en un futuro no muy lejano no iba a ser suficiente para mantener el nivel de vida alcanzado en activo. Ofrecían la alternativa del seguro privado –fondos de pensiones– que sería una buena fórmula si el Estado lo fomentaba mediante ayudas fiscales o económicas. Al final, podría alcanzarse una pensión aceptable en la vejez.

Esas ofertas de entonces se están poniendo en tela de juicio hoy porque se considera que son de muy dudosa credibilidad. Existe una enorme incertidumbre en relación con la política europea si va a perseguir o conseguir mediante estos nuevos métodos de actuación una reducción de la deuda pública existente y si la consecuencia final es más inflación. La “crisis del euro” de hoy que golpea sobre las condiciones laborales, sobre “los ahorradores” y sobre la evolución de “los mercados”, también puede comerse, y hoy se duda menos, lo invertido en los fondos de pensiones. En cualquier caso: ¿los bajos intereses de los beneficios de los planes de ahorro, de las inversiones inmobiliarias, de los seguros de vida, van a poder complementar los ingresos en la vejez?

Los ciudadanos se han vuelto increíblemente inseguros porque consideran que todas las formas de asegurarse ingresos complementarios en la vejez en los últimos tiempos se han vuelto a poner en tela de juicio: ¿Inversiones inmobiliarias?, a largo plazo inseguras y muy caras; ¿acciones?, extremadamente inseguras; ¿los tradicionales seguros de vida?, no están pensados para fases de crisis económicas como la actual; ¿planes de ahorro o deuda pública?, muy bajos intereses y al final se los come la inflación . Estas informaciones actúan como “explosiones de pánico”,

pero son reales, y generalmente no se desea ni escucharlas, ni difundirlas. Las formas privadas de aseguramiento en la vejez, es cierto que en muchas ocasiones se les ha tachado de aventuras económicas. Actualmente los intereses que generan son bajos, pero también se puede esperar que no siempre van continuar siendo así, confían los optimistas.

Los propios oferentes de estos productos sin embargo pronostican que en el largo plazo es posible se presenten dificultades para conseguir intereses reales de ganancia. La propia Comisión Europea para Evaluación de Riesgos Sistémicos (ESRB), advierte de los duros tiempos que les esperan a las compañías de seguros y las instituciones complementarias de empresa. En el informe más reciente se asegura que “en el supuesto que empeoren las actuales condiciones de los intereses o se mantengan durante varios años, pueden producirse situaciones desfavorables en el funcionamiento de las instituciones aseguradoras”. También la Confederación Alemana de los Seguros (GDV), advierte que los intereses están artificialmente bajos por decisiones estrictamente políticas. El ciudadano está pagando las consecuencias de la actual crisis económica no solamente con los impuestos con los que se le grava, sino también con sus ahorros.

Los economistas denominan a este efecto como “represión financiera”. Los gobiernos cuando luchan para reducir la deuda pública tienen especial interés que los intereses a largo plazo se mantengan bajos o muy bajos y la inflación relativamente alta. Esta estrategia tiene un efecto para los ahorradores como si de un impuesto se tratara. El estratega de los mercados de capitales de la compañía de Colonia FLOSSBACH VON STORCH, especializada en la administración de bienes Philip Vorndran, estima que “los clásicos productos financieros para la vejez, como los fondos de pensiones y seguros de vida, en los próximos años no podrán mantener unas rentabilidades superiores a la inflación porque los Gobiernos de los Estados con problemas con su deuda pública van a solucionarlos con la represión financiera”. Por ello no será sólo un problema una inflación alta, sino también unos intereses bajos. “También es posible que crezca la carga impositiva sobre los bienes

de capital o se establezcan controles sobre los movimientos del capital". En el pasado se ha puesto de manifiesto que los Estados son muy imaginativos para buscar medios que reduzcan su deuda. En muchos países europeos se está discutiendo el restablecimiento del impuesto sobre el patrimonio, para que así el Estado pueda ver incrementado sus ingresos con ese impuesto. La fase de intereses bajos no será ni de un año ni de dos, sino que como consecuencia de la enorme deuda pública de los Estados¹¹⁷ que no es un problema ni fácil ni de rápida solución, sus gobiernos van a procurar que los intereses se mantengan artificialmente bajos.

¹¹⁷ España, según los últimos datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, estaría en torno al 85% del PIB al finalizar el año 2012.

CONCLUSIONES: Vías de reflexión

La seguridad social descansa para su buen funcionamiento sobre dos pilares fundamentales: en la estructura de la sociedad y en el económico. Ambos se tienen generalmente en cuenta para su desarrollo y adaptación y ello se traduce en cambios constantes. La sociedad está en permanente cambio, tanto en su estructura, como en el comportamiento individual y colectivo de los ciudadanos que la componen. A su vez la seguridad social necesariamente tiene que adaptarse a las nuevas realidades sociales que surgen de esos cambios sociales; la nueva prestación de la dependencia como prestación social por ejemplo, jamás pudo ser diseñada ni por los seguros sociales, ni por la nueva seguridad social de los años 70, sino que su implantación se ha revelado necesaria como consecuencia de la evolución demográfica de los años 90; la conciliación de la vida familiar y laboral surge fundamentalmente por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo; la situación de divorcio que es una realidad natural actual requiere no sólo su regulación en el ámbito civil sino, también en el de la protección social (más de 1/3 de los matrimonios en Europa termina en divorcio); las nuevas formas de familia como las monoparentales, madres solteras (el 37% de los nacimientos en Europa se producen fuera del matrimonio), demandan acciones de protección singulares; las nuevas formas de producción y del mercado de trabajo exige que la seguridad social tenga que adaptarse a esa nueva realidad social.

La seguridad social hasta el momento, y así debe de seguir en el futuro, pues de ahí deriva su legitimación social, no debe ni impulsar ni frenar los comportamientos o cambios sociales, sino que debe preocuparse de definir y de integrar las situaciones merecedoras de protección social derivadas de esos cambios. En el acierto de las definiciones –diagnóstico- está su éxito.

El otro pilar, el económico, no significa que disponiendo de prosperidad económica esté garantizado el desarrollo del primero. Se requiere algo más: voluntad política. Con ella y disponiendo de una situación económica favorable, el desarrollo de la

seguridad social puede ser más rápido. Sin voluntad política, sin embargo, de nada sirve la situación económica. Hay países con una muy alta renta per cápita y tienen 42 millones de ciudadanos sin asistencia sanitaria, siendo la ausencia de ésta uno de los principales motivos de la ruina familiar (EE.UU., por ejemplo) y en contraposición Cuba, que a pesar de las enormes diferencias existentes en el potencial económico de ambos, su sistema de salud abarca a toda la población con elevados índices de satisfacción.

Ahora bien, la seguridad social no debería estar sometida a constantes cambios como consecuencia de los sucesivos periodos de crisis económicas. Las reformas constantes que se justifican en las crisis económicas producen una permanente desconfianza en los ciudadanos (sólo generan confianza en los ciudadanos las instituciones sólidas). Pero además, es un síntoma de una deficiente estructura del sistema que lo sitúa en un constante desequilibrio incrementado si además concurre con los periodos de crisis económicas duraderas y muy profundas. En otras palabras, el diseño del sistema tiene que presuponer la existencia de periodos y ciclos económicos adversos que actúan como freno para su desarrollo e incluso mantenimiento. Las tesis de que el desarrollo de la seguridad social actúa como freno al crecimiento y desarrollo económico no se sostiene y denota ciertos prejuicios contra la seguridad social, sino ¿cómo se explica que los países europeos con más alto porcentaje de gasto de P.I.B. en protección social, sean los países con más alto grado de desarrollo económico, tecnológico y de innovación? Más bien habría que considerar que precisamente por su existencia se ha garantizado el desarrollo y crecimiento económico, así como la paz social en esos mismos países. Las prestaciones sociales, especialmente las de contenido económico, tienen una gran importancia, precisamente en los momentos bajos de la economía porque mantienen la demanda interna. El crecimiento social no es la antítesis del crecimiento económico, sino la cara de la misma moneda.

Por otra parte el crecimiento económico per se no genera mayor bienestar social. Es indudable que no hay bienestar social sino hay crecimiento económico, bien a

través de la creación de empleo o de políticas de salarios o prestaciones. Pero ese crecimiento económico debe ser acompañado de políticas sociales para aumentar el bienestar social de los ciudadanos pues no sólo a la economía le debe ir bien, sino también a las personas. Por ejemplo, en la década de los ochenta en Estados Unidos (gobiernos Reagan) creció muchísimo el empleo, pero se mantuvo, e incluso se redujo el salario/hora, con lo que, al final, la calidad de vida de los trabajadores sobre todo de los no cualificados situados en el sector servicios, se redujo con intensidad. También recientemente en Iberoamérica en estos últimos años de crecimiento económico importante, no se ha traducido, salvo algunas excepciones, en una mayor distribución de la riqueza.

Por otra parte, tampoco y en ningún caso debe utilizarse una situación de crisis económica como excusa para debilitar las prestaciones sociales. Algunos Gobiernos europeos, y la Comisión de la UE como escudo, jamás se hubieran atrevido a proponer y hacer las reformas y los recortes que en esta situación de crisis están llevando a cabo. Se mezcla deliberadamente la crisis económica con el Estado de Bienestar. Es la ideología y su histórica postura social contraria al Estado de Bienestar de los que ahora proponen esas reformas y no las han querido manifestar anteriormente, y están utilizando y justificando precisamente la situación de crisis para imponer a los ciudadanos esos recortes sociales que pretenden que permanezcan y se consoliden más allá de la duración de la crisis. Recientemente es cuando los ciudadanos en Europa están empezando a ser conscientes y a entender esta maniobra social.

La combinación de esos dos pilares y el sentido común son los que deberían ser los elementos esenciales a tener en cuenta para el desarrollo de la seguridad social, con la participación de los ciudadanos, articulada a través del diálogo social con los interlocutores sociales y del acuerdo político, en las instancias parlamentarias.

Así,

1º

Debe recuperarse la pérdida de valor social del Pacto de Toledo que se puede constatar y porque los ciudadanos están perdiendo su confianza en él por el reiterado incumplimiento por parte del propio Congreso de los Diputados que lo aprueba pero no lo cumple en las leyes que posteriormente desarrolla y vota. El Pacto de Toledo ha perdido en los últimos tiempos sus genuinas señas de entidad como foro de discusión y debate sosegado sobre el futuro de la Seguridad Social y sus necesarias reformas. Recuperar esa función y confianza debería ser su primer objetivo. Es un elemento que crea certidumbre en los ciudadanos.

2º

El éxito de la Seguridad Social ha dependido siempre de su credibilidad ante y por la sociedad. Por ello las propuestas de reforma deben presentarse públicamente expresando los objetivos que se pretenden alcanzar y, en su caso, con la evaluación del impacto económico para que así los ciudadanos puedan conocer con claridad su intencionalidad, su coste y sus efectos.

3º

Las propuestas de reforma deberían presentarse por los cauces democráticos ordinarios y no escudarse en su diseño, elaboración y contenido en acuerdos o memorandos de entendimiento con organismos o instituciones supranacionales que no tienen ninguna facultad jurídica reconocida para modificar, alterar o cambiar los principios en que se basa el sistema público de pensiones nacional o su nivel de protección. Esas obligaciones internacionales previamente asumidas por el gobierno nacional deberían no sólo conocerse por el propio Parlamento español, sino que como consecuencia de su transcendencia en el porvenir de sus ciudadanos, se produjera una votación al respecto y se informara ampliamente los ciudadanos.

4º

La solución a los problemas de una sociedad que envejece, no puede consistir en la implantación de medidas simplistas tales como reducir su nivel de protección mediante fórmulas artificiosas que no se presentan con claridad en los objetivos que se pretenden alcanzar.

5º

Se debe evitar que con los instrumentos sociales de que se dispone se rompa uno de los principios básicos en que se asienta la protección social, al menos en los países europeos, como es la solidaridad intergeneracional y se produzca una fragmentación de la sociedad entre jóvenes y pensionistas (entre los que pagan cotizaciones y los que cobran pensiones). La Comisión de la U.E. lo define en la Agenda Social de julio de 2009 que *“la solidaridad entre generaciones y entre ciudadanos es una parte integradora de nuestra herencia cultural que debe ser mantenida y fomentada”*.

6º

La protección social ha sido, es y deberá seguir siendo una cuestión de Estado y no puede reducirse a una cuestión de mercado. La tradición social europea, que constituye un signo social de prestigio reconocido internacionalmente, se asienta en que el conjunto del Estado de Bienestar comprende bienes públicos que no deben ser controlados por el sector privado.

7º

Los sistemas de reparto son los que mejor, y casi de forma exclusiva, han sabido combinar y canalizar a lo largo del tiempo tanto los cambios sociales como las distintas situaciones económicas. La capacidad de adaptación responsable de estos modelos es contrastable en los países de nuestro entorno y, en lo que se refiere a España, así se viene reiterando permanentemente en ya tres ocasiones el Pacto de Toledo en 1995, en 2003 y en 2011.

8º

Los sistemas de capitalización pueden y deben mantenerse en la concepción de ser complementarios y voluntarios individualmente de los de reparto que podrían también canalizarse a través de la negociación colectiva. La experiencia de la crisis económica del año 2008 ha puesto en evidencia que no son estables socialmente y no tienen capacidad de adaptación, por contraste con los de reparto y esa información debe fomentarse que sea conocida por los ciudadanos. Debe fomentarse la transparencia en su gestión, entre otros aspectos, información a sus partícipes de cuántas ventas y compras han realizado, de las comisiones que por ello pagaron, etc. Los ciudadanos deben ser informados que pertenecer a un fondo de pensiones puede acarrearle beneficios económicos, pero también pérdidas.

9º

En el sistema español, aunque en su origen se indicara la “inexcusabilidad” de su fragmentación en varios regímenes, ha sido uno de los graves problemas para su buen funcionamiento. La fragmentación inicial, del año 1967, se fue consolidando en el tiempo y, también con el transcurso del tiempo se fraguó el “clientelismo social” en un primer momento, y la resistencia a su desaparición social después. Así se ha ido produciendo una resistencia para que se alcanzara la igualación total entre los regímenes tanto en la cotización como en las prestaciones. Sin embargo, lo que sí se ha alcanzado, aunque no absolutamente, ha sido la igualación en las prestaciones, pero no siempre con el esfuerzo y solidaridad en las cotizaciones.

Por otra parte, la simple supresión e integración de regímenes no garantiza en absoluto la igualación en el esfuerzo contributivo, como tampoco lo garantiza la pervivencia de regímenes. ¿Qué es entonces lo que justifica su pervivencia? Probablemente las ventajas sociales alcanzadas en los tiempos de la fuerte fragmentación del sistema.

Por ello, y en cumplimiento del Pacto de Toledo del año 1995, 2003 y 2011 que exige tanto la unificación en sólo dos únicos regímenes, como la igualación en el esfuerzo contributivo, la sociedad en su conjunto debería reaccionar para eliminar esas adherencias que no pretenden otra cosa que perpetuarse en el tiempo y que dificultan un mejor funcionamiento y transparencia del sistema. A igual prestación debe exigirse también igual esfuerzo contributivo, que es lo que predica, además del Pacto de Toledo, el propio sentido común.

Se debería evitar por ello que se produzca una igual distribución en los beneficios de la protección sin diferenciar el régimen en que previamente se ha cotizado, sin haber igualado simultáneamente también el esfuerzo contributivo.

10º

Algo disfuncional debe estar sucediendo en la estructura, o en el funcionamiento, o en la configuración o en la ordenación jurídica, o en las cuatro conjuntamente, cuando en la composición del gasto en pensiones de jubilación el 5,97% es debido a los complementos por mínimos (respecto del conjunto del gasto en pensiones representa el 7,18%). El 26,72% de todas las pensiones de jubilación reciben complementos a mínimos (respecto del conjunto de las pensiones sistema es del 27,75%), lo cual resulta al menos sorprendente: para algunos eso es un claro síntoma de la asistencialización del sistema, pues sin la existencia de esos complementos a mínimos ese porcentaje de pensiones tendrían una cuantía tan baja que estarían en el límite de lo que se denominan “pensiones de subsistencia”. Para otros, es un claro síntoma de que el reconocimiento de pensiones mínimas en su configuración actual desincentiva la cotización, aunque refuerza la solidaridad interna del sistema.

Por ello sería muy conveniente la realización de un estudio sosegado que entrara a desmenuzar los motivos de ese alto porcentaje de pensiones con complementos a mínimos que a todas luces parece excesivo en un sistema contributivo.

11º

El sistema español de seguridad social ha intentado y en cierta forma conseguido que todas aquellas personas que realizan una actividad pertenezcan obligatoriamente al sistema y ha pasado de la idea original del laboralismo a la del profesionalismo. Últimamente están apareciendo formas de desarrollar una actividad que tienden a escapar claramente del sistema y de su obligatoriedad para cotizar al mismo. Así aparece una pléyade de miembros de consejos rectores, de consejos asesores, de consejos de información, consejos de marketing, de consejos de administración altamente retribuidos que funcionan en el mundo empresarial. Lo que realmente se oculta detrás de esa denominación es la realización de una actividad, y aunque no esté sujeta a la disciplina del Derecho del Trabajo, esa no sujeción a las normas laborales no debería ser óbice para que se produjera obligatoriamente su inclusión en el sistema de seguridad social como ya sucede con otros colectivos que no están sujetos a la normativa laboral.

12º

Los sistemas públicos de pensiones se distinguen muy significativamente de la pertenencia obligatoria a los mismos, sin que quepa prácticamente ninguna capacidad de opción o posibilidad de elección por parte de los ciudadanos en toda su configuración. Sin embargo hay colectivos a los que en su configuración original, que aún en la actualidad la mantienen, se les reconoció cierta capacidad de elección sobre ciertas materias, como por ejemplo a los trabajadores autónomos, los cuales pueden elegir su base de cotización, algo que no ocurre con ningún otro colectivo. La experiencia y la ya larga vida del sistema permite constatar que este es uno de los tres regímenes que integran el sistema en donde se producen tres hechos que, cuando menos, llaman la atención en cuanto a su configuración y estructura: el 80% de sus cotizantes lo hace por las bases mínimas de cotización establecidas; es el régimen en donde sólo el 37% de los actuales pensionistas de jubilación ha cotizado al menos 35 años, por

contraste con el régimen general donde el porcentaje es del 67%; es el régimen en donde 42% de las pensiones son pensiones mínimas, por contraste con el general donde ese porcentaje es del 21%. Quizá haya llegado el momento en que se reconsidere esa posibilidad de elección de las bases de cotización y se estudien otras alternativas distintas a las ahora existentes; si las bases de cotización pretenden ser un reflejo de los salarios y la fórmula de cálculo de la pensión incorpora también esa variable ampliando el período a tener en cuenta, habrá que estudiar otras formas distintas de las actuales para determinar la base de cotización que no sea la elección de los propios trabajadores que tienen la garantía de que con 15 años de cotización se alcanza el derecho a pensiones mínimas, haciendo correr sobre el conjunto de los ciudadanos ese gasto. Una de las fórmulas que se podría estudiar sería la declaración de ingresos a efectos fiscales con todas las modulaciones que fueran necesarias, pero eliminar la opción actual cuyos efectos no son los más justos para el conjunto del sistema respecto de la redistribución del gasto.

13º

Las variables económicas que determinan los ingresos del sistema público de pensiones, deberían identificarse con las variables que determinan los gastos. Los salarios son los que se utilizan para determinar las cotizaciones y los que determinan las bases por las que se calcula la cuantía de las pensiones, es decir el gasto en pensiones. Sin embargo actualmente la dinámica del gasto de esas pensiones viene determinada por la evolución del IPC, una nueva variable que ahora aparece, pero que no había sido tenido en cuenta para fijar los ingresos, pero sí en esta fase del gasto, lo que produce un desajuste en el discurrir económico del sistema de pensiones.

El Pacto de Toledo ya lo anuncia en su Recomendación 2 *“que resulta conveniente estudiar la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización*

basados, entre otros, el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social...”

Las consideraciones que al respecto está haciendo la Comisión de la UE son absurdas por contradictorios, en algunos casos está recomendando que para la revalorización de las pensiones se aparte de tener en cuenta la evolución interanual de los salarios y se tenga en cuenta la del IPC y, en otras ocasiones, lo contrario. Así en los tantas veces citados Memorando de Entendimiento cuando un Estado pide un rescate, si los salarios han crecido por encima del ICP, se exige el cambio al IPC, en otras ocasiones exige lo contrario cuando los salarios han sido más bajos en su evolución que el IPC; en el caso de Grecia y Rumania entre otros se les obligó a cambiar al IPC. Las condiciones del rescate no obedecen a ningún otro principio, criterio y justificación que el impacto económico. Otros países tienen vinculada la revalorización de las pensiones a la evolución de las bases de cotización de todos los asegurados, como es el caso austríaco y alemán.

Esta última opción parece más lógica, pues adecúa el incremento de los gastos en pensiones ya causadas a la evolución de los ingresos por cotizaciones que se derivan de los salarios. Con ello se vincula a los antes cotizantes y ahora pensionistas con los cotizantes y futuros pensionistas que están contribuyendo al sostenimiento del sistema público de pensiones.

14º

La evolución demográfica, según se ha visto anteriormente, significa que se va a producir un incremento de la expectativa de vida anual después de la actual edad ordinaria de jubilación de 65 años de edad de al menos 48 días, lo cual va a tener un impacto económico en el gasto en pensiones. Esa situación puede y debe abordarse para neutralizar ese incremento. La fijación de metas tales como el establecimiento de una edad ordinaria de jubilación a 20 ó más años vista con períodos transitorios cortos o largos, no parece que sea la solución más razonable porque la realidad puede que sea muy distinta una vez alcanzada la

meta. Parece más sensato y certero que partiendo de la edad a partir de la cual la evolución demográfica comienza a producir tensiones económicas en el sistema público de pensiones, sea el punto de partida de la adaptación automática anual, de acuerdo con la expectativa de vida que se va produciendo. Esa sería la edad de referencia de la jubilación, y tampoco debería concebirse como edad única de acceso a la pensión, sino que deberían arbitrarse fórmulas distintas y con efectos económicos actuariales distintos para los ciudadanos que anticipan o retrasan esa edad. Se trataría de edades móviles de jubilación que también se adaptarían a la expectativa de vida que se fuera produciendo. Otras fórmulas alternativas de edades de jubilación habría que descartarlas radicalmente, pues la experiencia demuestra que lo que suelen producir son disfunciones incontrolables en el tiempo en el funcionamiento de los sistemas públicos de pensiones. Sólo los trabajos penosos o realizados por discapacitados, deberían tener un tratamiento especial.

La mayor esperanza de vida de las mujeres que la de los hombres es otro elemento a tener en cuenta para el diseño de la edad de jubilación y propio de los países como España en donde la incorporación de la mujer al mundo del trabajo fuera del hogar se ha producido con retraso respecto de otros países europeos. Esa la mayor esperanza de vida de las mujeres es de 4 años que la de los hombres, lo que obviamente va a incrementar el gasto de pensiones de jubilación. El número de hombres perceptores de pensiones de jubilación en octubre de 2009 era de 3.262.146 (72%) y de mujeres 1.804.702 (28%). En diciembre de 2012, el número de hombres con pensiones de jubilación había aumentado a 3.441.062 (64%); el de las mujeres había aumentado a 1.950.351 (36%). Esta situación va a cambiar radicalmente en los próximos 15 años por la actual incorporación de la mujer al mercado de trabajo que hace que el porcentaje de cotizantes a la seguridad social se vaya igualando con la de hombres, como ya casi sucede en edades comprendidas entre 30 y 34 años de edad (20-24 años: 52'27% hombres, 47'73% mujeres; 25-29 años: 51'41%

hombres, 48'59% mujeres; 30-34 años de edad: 54'06% hombres, 45'94% mujeres). También viene sucediendo este acercamiento, desde el año 2009 hasta diciembre de 2012 cuya composición de cotizantes en el sistema ha pasado del 55,40% hombres (año2009) a 53,78%% (año2012) y de mujeres en el año 2009 del 44,60% al 46,22% (año 2012). Cuando se llegue a igualar el número de los nuevos pensionistas entre hombres y mujeres, se habrá aumentado en dos años la percepción de la pensión de todos los nuevos pensionistas de jubilación, lo que obviamente tendrá una repercusión significativa en el gasto en pensiones.

No debería confundirse las diferentes edades de acceso o edades móviles de jubilación como anteriormente se ha recomendado, con las diez fórmulas actuales de acceso a la jubilación que son a todas luces excesivas y parecen obedecer a soluciones sociales clientelistas que deberían evitarse, incorporando una mayor racionalidad y equidad en el acceso y determinación de la cuantía de las pensiones. Así también en este sentido se pronuncia del propio Pacto de Toledo en su Recomendación 12.

15º

La concesión de la pensión de jubilación ha tenido su fundamento o en el reconocimiento del esfuerzo realizado y por la aportación a la riqueza nacional, o bien por considerar que llegando a una edad, los trabajadores estarían en una situación de elevado riesgo permanente de incapacidad. Una u otra consideración han servido para justificar tratamientos y efectos jurídicos distintos una vez producida la jubilación. Actualmente esa justificación y fundamento han desaparecido o se han vuelto muy borrosos en los modernos sistemas públicos de pensiones. Los sistemas que consideraban que haber alcanzado una determinada edad era sinónimo de incapacidad –la española, p.ejp.- declaraban la pensión de jubilación totalmente incompatible con el desarrollo de una actividad; los otros sistemas siempre han declarado la pensión de jubilación compatible con la realización de cualquier trabajo, o seguir

trabajando en la misma empresa en la que se venía haciendo. Siguiendo la Recomendación 12 del Pacto de Toledo, habría que valorar la conveniencia de implantar fórmulas que permitan combinar la compatibilidad entre la pensión una vez alcanzada la edad de referencia de la jubilación y el desarrollo de una actividad, pues tiene poca justificación, o ninguna, seguir manteniendo esa incompatibilidad absoluta entre el trabajo y pensión.

16º

El efecto sustitución en las cuantías de las pensiones ha tenido y tendrá un componente de incremento interanual en el gasto de las pensiones que el futuro puede reducirse al 1% durante los momentos de crisis económica y ahora se sitúa en torno al 1,5%. No cabe duda que esta situación pesa sobre el futuro de la seguridad social y para neutralizar en parte ese dinamismo del gasto, las variables que se utilizan en la fórmula de cálculo de las pensiones serían las más adecuadas para hacerlo, porque además, se pueden mezclar con el esfuerzo contributivo o contributividad. En la fórmula de cálculo para determinar la cuantía de las pensiones de jubilación son tres las variables utilizadas:

- Los años de cotización a partir de los cuales se alcanza el 100% de la base media de cotización (o mal llamada pensión completa). Ya se ha anticipado que actualmente las nuevas jubilaciones del año 2011 el 56% había cotizado al menos 37 años y el 44% menos de esos años. Pero el dato más revelador es la media de los años de cotización de las nuevas pensiones y así de tiene que en el año 2005, fue de 34,7 años, en el 2006, de 34,4 años y en el año 2011 de 35,7 años. Es evidente que el aumento de los años para alcanzar el 100%, refuerza la contributividad al sistema, pero también reduce el nivel de protección al colectivo que no lo alcance. Actualmente el mayor porcentaje de ese colectivo está concentrado en los trabajadores autónomos en donde el 50% ha cotizado 35 ó menos años, los trabajadores agrarios el 60% , y el empleados del hogar el 87%. En estos tres colectivos es también donde se concentra el mayor porcentaje con pensiones con complementos a mínimos.

Aumentar los años para alcanzar el 100% para estos colectivos sería irrelevante, pues su pensión seguiría siendo en cualquier caso la pensión mínima. Es decir que el ahorro se concentraría en el resto de los regímenes, como el régimen general donde el 73% ha cotizado 35 o más años, y en el del mar y carbón, estos dos últimos con un peso económico en el sistema poco relevante. No parece muy aconsejable aumentar los actuales 37 años exigidos en la reciente reforma por la Ley 27/2011 precisamente en los períodos de crisis, sino se hace simultáneamente con una revisión del derecho para el acceso a las pensiones mínimas, como p.ejp. exigir un período de cotización previo más elevado que el que se exige para acceder a la pensión de jubilación.

El aumento de los años de cotización para alcanzar la mal llamada pensión plena conduciría indirectamente a retrasar la edad de jubilación, pero sólo para algunos colectivos, nada despreciables cuantitativamente, entre los que cabría citar los que se han incorporado tardíamente al mercado de trabajo (tiempo de formación) o a las mujeres (que interrumpen su carrera laboral con más frecuencia que los hombres) entre otros. Utilizar este mecanismo para retrasar la edad plena es confundir los instrumentos a utilizar, que, además, resultan injustos porque no son los idóneos para el objetivo que se pretende conseguir.

- Los años o períodos de cotización que se tienen en cuenta para calcular la base media de cotización. La justificación que en los años 80 y 90 se utilizó para incrementar el período de cotización de 2 años fue para evitar que se produjeran incrementos anormales o ficticios de cotización durante los años previos a la jubilación, para así incrementar la cuantía de la pensión. Pero una vez que el período que se exige son 15 años, no se puede seguir manteniendo ese argumento para incrementar ese período. Ahora se utiliza el argumento que la ampliación a 25 años ó más años es para que la pensión sea un reflejo lo más cercano posible a la media de los salarios percibidos

durante toda la vida laboral. Esa ampliación sin embargo aflora precisamente en los momentos de crisis económica. La razón última de esa ampliación no es otra que la razón económica. La ampliación de los 15 actuales a los 25 años supone una reducción de la cuantía de la pensión en torno al 3%, pero no es una reducción que afecta por igual a todos futuros pensionistas, sino que a algunos, los que están en desempleo, les puede suponer una mejora de su pensión entre el 10% y el 15%; a los trabajadores que están y han estado cotizando en tope máximo de cotización o muy cercano a él, no les afectará en nada; los que son candidatos a percibir la pensión mínima, la modificación les resultará irrelevante; es a los trabajadores que se encuentran cotizando entre 1.400€, y 2.000€ los que serán los más afectados con una reducción en torno al 5% cuyo colectivo puede situarse entre el 65% y el 70% de los nuevos pensionistas. En cualquier caso, lo definitivo seguirá siendo siempre la biografía personal de cotización del trabajador. Esta medida es cierto que será eficaz para rebajar el incremento interanual del gasto en pensiones por el llamado efecto sustitución que se sitúa actualmente en el 1,5%, aunque no llegará a neutralizar por completo el incremento sino se complementa con otras.

- La distribución del incremento del 100% de la base media de cotización por años de cotización. Esta es una de las variables que tanto la regulación anterior a la Ley 27/2011, como la que preveía esta ley y que fue suspendida su aplicación al menos durante tres a partir del 1.1.2013 a la espera de una nueva, choca contra el sentido común. Resulta difícil comprender que por una parte se exijan más años de cotización para alcanzar el 100% de la base media de cotización (se pasa de 35 a 37), se incremente el período para determinar esa base media (se pasa de 15 a 25) y, por otra, para la distribución del incremento por años de cotización no se primen por igual a todos ellos a partir del 16 año de cotización. El resultado de ambas reglas, la que está en vigor y la de la ley 27/2011 que ha sido suspendida su aplicación, es que se priman más a los trabajadores que han cotizado menos

años que a aquellos que están cercanos a los 37 años, pero que no los han alcanzado. Se debería pasar a distribuir por igual entre los años de cotización superiores a 15 el porcentaje de incremento restante del 50%. (El otro 50% se atribuye por haber cotizado 15 años, que es período mínimo de cotización para acceder al derecho a la pensión). No se trata de una cuestión económica, aunque tenga efectos económicos, es una propuesta basada en el más puro sentido común

17º

Se incluyen a este trabajo tres cuadros como tres últimas páginas de datos sobre el gasto social de los países de la U.E. en relación con PIB. Se quiere recordar con ello que las recomendaciones de reforma que en cualquier momento y por cualquier institución se ofrezcan, antes se analicen, se valoren y se estudien teniendo en cuenta la totalidad del gasto social del país en cuestión. Las comparaciones nacionales parciales por prestaciones, sirven como orientación, pero carecen de fundamento sólido para advertir un exceso de gasto social, De lo contrario, es muy probable, que esas recomendaciones oculten “intereses creados”.

Se observará que en el año 2009 el gasto en protección social en relación con el PIB ha aumentado prácticamente en todos los países de europeos. Eso es debido a que el PIB en ese año 2009 bajó, de ahí ese aumento en porcentaje. En España, por ejemplo, el PIB en ese año 2009 bajó respecto al año anterior el 3,9%.

Seguramente que el resultado final del conjunto de los temas antes desgranados, no va a solucionar definitivamente los retos y los problemas que en un futuro se le van a plantear a la Seguridad Social y más específicamente a los sistemas públicos de pensiones, pero sí pueden contribuir, sin pecar de romanticismo social, a una mayor transparencia en el funcionamiento del sistema, a una mayor adaptación a una sociedad en permanente evolución y a una mayor confianza y aceptabilidad social, sabiendo que no existe sociedad en el mundo sin desigualdades, pero el buen funcionamiento del Estado de bienestar debería contribuir a que esas desigualdades no crezcan y se reduzcan las existentes.

Cuadro 28 CUADRO SOBRE GASTO SOCIAL UE (15 Países) ESPAÑA-ALEMANIA /%- PIB-PER CAPITA

Años	Gasto UE /% PIB	Renta per cápita en la UE (15 países)	Gasto social en € por habitante media UE	Gasto social en España en %/PIB	Renta per cápita en España en €	Gasto social en euros por habitante España	Si España gastara por habitante la media UE	Si España gastara por habitante la media de Alemania	Gasto social Alemania/% PIB	Renta per cápita en Alemania en €	Gasto social en euros por habitante Alemania
1994	28,5			22,8	10.566	2.409	3.011	2.990	28,3	21.888	6.194
1995	28,2			22,1	11.282	2.493	3.182	3.260	28,9	22.636	6.542
1996	27,9			21,5	12.364	2.658	3.450	3.697	29,9	22.895	6.846
1997	27,5			20,8	12.787	2.660	3.516	3.772	29,5	23.310	6.876
1998	27,1			20,2	13.472	2.721	3.651	3.947	29,3	23.890	7.000
1999	27			19,8	14.425	2.856	3.895	4.270	29,6	24.367	7.213
2000	27			20,3	15.553	3.157	4.199	4.604	29,6	24.912	7.374
2001	27,1			20,0	16.547	3.309	4.484	4.914	29,7	25.527	7.582
2002	27,4			20,3	17.430	3.538	4.776	5.281	30,3	25.850	7.833
2003	27,7			20,3	18.331	3.721	5.078	5.646	30,8	26.024	8.015
2004	27,6	24.800	6.845	20,4	19.700	4.019	5.437	5.930	30,1	26.600	8.007
2005	27,7	25.500	7.064	20,6	21.000	4.326	5.817	6.363	30,3	27.000	8.181
2006	27,3	26.700	7.280	20,6	22.400	4.614	6.115	6.474	28,9	28.100	8.121
2007	26,4	27.900	7.360	20,7	23.500	4.865	6.204	6.533	27,8	29.500	8.201
2008	27,5	28.400	7.810	22,2	23.900	5.306	6.573	6.692	28	30.100	8.428
2009	30,3	27.400	8.302	25,1	22.800	5.723	6.908	7.159	31,4	29.000	9.106
2010		28.000			22.800					30.300	
2011					22.800					31.400	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES: SU ADAPTABILIDAD ES SU SEGURIDAD

Cuadro 29 Gasto público en relación con el envejecimiento, 2007 hasta 2060

País	Prestaciones económicas de vejez		Salud		Dependencia		Desempleo		Formación		Total		Total año 2060
	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060	
	En % del PIB	Cambio porcentual	En % del PIB	Cambio porcentual	En % del PIB	Cambio porcentual	En % del PIB	Cambio porcentual	En % del PIB	Cambio porcentual	En % del PIB	Cambio porcentual	
BE	10,0	4,8	7,6	1,2	1,5	1,4	1,9	-0,4	5,5	0,0	26,5	6,9	33,4
BG	8,3	3,0	4,7	0,7	0,2	0,2	0,1	0,0	3,3	-0,2	16,6	3,7	20,3
CZ	7,8	3,3	6,2	2,2	0,2	0,4	0,1	0,0	3,5	-0,3	17,9	5,5	23,4
DK	9,1	0,1	5,9	1,0	1,7	1,5	1,0	-0,2	7,1	0,2	24,8	2,6	27,4
DE	10,4	2,3	7,4	1,8	0,9	1,4	0,9	-0,3	3,9	-0,4	23,6	4,8	28,4
EE	5,6	-0,7	4,9	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0	3,7	-0,2	14,3	0,4	14,7
IE	5,2	6,1	5,8	1,8	0,8	1,3	0,8	0,1	4,5	-0,3	17,2	8,9	26,1
EL	11,7	12,4	5,0	1,4	1,4	2,2	0,3	-0,1	3,7	0,0	22,1	15,9	38,0
ES	8,4	6,7	5,5	1,6	0,5	0,9	1,3	-0,4	3,5	0,1	19,3	9,0	28,3
FR	13,0	1,0	8,1	1,2	1,4	0,8	1,2	-0,3	4,7	0,0	28,4	2,7	31,1
IT	14,0	-0,4	5,9	1,1	1,7	1,3	0,4	0,0	4,1	-0,3	26,0	1,6	27,6
CY	6,3	11,4	2,7	0,6	0,0	0,0	0,3	-0,1	6,1	-1,2	15,4	10,8	26,2
LV	5,4	-0,4	3,5	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0	3,7	-0,3	13,2	0,4	13,6
LT	6,8	4,6	4,5	1,1	0,5	0,6	0,1	0,0	4,0	-0,9	15,8	5,4	21,2
LU	8,7	15,2	5,8	1,2	1,4	2,0	0,4	0,0	3,8	-0,5	20,0	18,0	38,0
HU	10,9	3,0	5,8	1,3	0,3	0,4	0,3	-0,1	4,4	-0,4	21,6	4,1	25,7
MT	7,2	6,2	4,7	3,3	1,0	1,6	0,4	0,0	5,0	-1,0	18,2	10,2	28,4
NL	6,6	4,0	4,8	1,0	3,4	4,7	1,1	-0,1	4,6	-0,2	20,5	9,4	29,9
AT	12,8	0,9	6,5	1,5	1,3	1,2	0,7	0,0	4,8	-0,5	26,0	3,1	29,1
PL	11,6	-2,8	4,0	1,0	0,4	0,7	0,1	-0,1	4,4	-1,2	20,5	-2,4	18,1
PT	11,4	2,1	7,2	1,9	0,1	0,1	1,2	-0,4	4,6	-0,3	24,5	3,4	27,9
RO	6,6	9,2	3,5	1,4	0,0	0,0	0,2	0,0	2,8	-0,5	13,1	10,1	23,2
SI	9,9	8,8	6,6	1,9	1,1	1,8	0,2	0,0	5,1	0,4	22,9	12,8	35,7
SK	6,8	3,4	5,0	2,3	0,2	0,4	0,1	-0,1	3,1	-0,8	15,2	5,2	20,4
FI	10,0	3,3	5,5	1,0	1,8	2,6	1,2	-0,2	5,7	-0,3	24,2	6,3	30,5
SE	9,5	-0,1	7,2	0,8	3,5	2,3	0,9	-0,1	6,0	-0,3	27,2	2,6	29,8
UK	6,6	2,7	7,5	1,9	0,8	0,5	0,2	0,0	3,8	-0,1	18,9	5,1	24,0
EU 27	10,2	2,4	6,7	1,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,1	4,7	27,8
EA 16	11,1	2,8	6,7	1,4	1,3	1,4	1,0	-0,2	4,2	-0,2	24,3	5,2	29,5

Fuente: European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG). The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27. Member States (2008-2060). European Economy 2/2009. Deutsche Bundesbank y elaboración propia.

Cuadro 30 Gasto en protección social en relación con el PIB años 2000 a 2009

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Union européenne (27 pays)	:	:	:	:	:	27,07	26,63	25,73	26,70	29,51
Union européenne (15 pays)	26,80	26,98	27,25	27,64	27,55	27,64	27,22	26,36	27,46	30,28
Belgique	25,44	26,31	26,66	27,39	27,41	27,32	27,06	26,78	28,14	30,44
Bulgarie	:	:	:	:	:	15,10	14,21	14,15	15,49	17,21
République tchèque	18,82	18,68	19,37	19,40	18,62	18,37	17,99	18,04	18,04	20,43
Danemark	28,86	29,23	29,69	30,88	30,72	30,24	29,24	28,76	29,64	33,44
Allemagne	29,60	29,67	30,32	30,74	30,09	30,03	28,90	27,79	27,97	31,38
Estonie	13,86	13,00	12,66	12,54	13,00	12,56	12,13	12,11	14,87	19,19
Irlande	13,79	14,73	17,04	17,67	17,89	17,95	18,25	18,76	22,04	27,88
Grèce	23,48	24,30	23,99	23,47	23,62	24,85	24,72	24,80	26,27	27,97
Espagne	20,00	19,70	20,03	20,29	20,34	20,58	20,53	20,68	22,12	25,04
France	29,50	29,62	30,47	31,05	31,38	31,52	30,88	30,62	31,01	33,06
Italie	24,71	24,95	25,31	25,81	25,99	26,38	26,64	26,73	27,81	29,82
Chypre	14,84	14,92	16,28	18,45	18,15	18,35	18,53	18,17	18,49	20,93
Lettonie	15,68	14,75	14,25	14,01	13,20	12,80	12,70	11,28	12,70	16,85
Lituanie	15,71	14,70	14,02	13,51	13,37	13,23	13,36	14,40	16,07	21,25
Luxembourg	19,59	20,88	21,58	22,13	22,29	21,69	20,44	19,31	20,25	23,11
Hongrie	19,94	19,47	20,43	21,33	20,78	21,90	22,47	22,69	22,88	23,41
Malte	16,59	17,47	17,58	17,90	18,58	18,42	18,34	18,02	18,46	20,01
Pays-Bas	26,38	26,49	27,57	28,26	28,34	27,86	28,81	28,31	28,48	31,60
Autriche	28,30	28,59	28,97	29,42	29,09	28,72	28,24	27,77	28,42	30,76
Pologne	19,66	20,97	21,13	21,02	20,09	19,71	19,38	18,15	18,56	19,71
Portugal	20,92	21,93	22,86	23,31	23,92	24,59	24,59	23,89	24,35	26,94
Roumanie	13,03	12,78	13,56	13,06	12,82	13,44	12,82	13,55	14,25	17,08
Slovénie	24,14	24,38	24,33	23,65	23,27	23,02	22,70	21,30	21,35	24,26
Slovaquie	19,38	18,94	19,09	18,39	17,20	16,50	16,33	16,03	16,02	18,81
Finlande	25,07	25,01	25,69	26,61	26,66	26,70	26,42	25,37	26,16	30,26
Suède	29,87	30,43	31,26	32,23	31,57	31,14	30,37	29,21	29,52	32,12
Royaume-Uni	26,42	26,84	25,71	25,74	25,88	26,26	26,02	23,28	26,28	29,20
Espace économique européen (EEE)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Islande	19,22	19,42	21,24	22,97	22,62	21,67	21,22	21,43	21,97	25,37
Norvège	24,38	25,42	25,95	27,21	25,88	23,84	22,60	22,88	22,49	26,41
Suisse	27,01	27,69	28,54	29,18	29,32	29,26	27,98	27,34	26,36	:

Fuente: Eurostat.

BIBLIOGRAFÍA

- RV aktuell, 8/2009. Berlín.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social “Los sistemas de Seguridad Social respondiendo a la crisis”. Perspectivas de Política Social, nº 10. 2009. Ginebra
- Comisión de la U.E.: Europe’s demographic future. 2007.
- Comisión de la U.E: Social Agencia. julio 2009, Bruselas,
- Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, junio 2009. Madrid.
- Davies, Howard y Green, David: Regulación financiera Mundial. Paidós-Comunicación. 2009. Madrid.
- Demografische Forschung-Aus Erster Han, 2008. nº 4. Rostock.
- Deustche Rentenversicherungbund. 8.2007 ,Berlín.
- Deustche Rentenversicherungbund. 8.2009 Berlín.
- Euroreport Social nº 12. 2008. Bruselas-Berlin.
- European Quality of Live Survey, año 2003. Bruselas.
- Euroreport Social nº 3. 2009. Bruselas-Berlin.
- Eurostat 2006, 2007, 2008 y 2009. Luxemburgo.
- FERNÁNDEZ ORRICO, Fco. Javier: Modificaciones en la acción protectora y regímenes especiales, Lex Nova, 2011 (Elche).
- Fernández, Pablo y Bermejo, Vicente J.: Rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España 1991-2007. IESE-Universidad de Navarra. 4-2008. Navarra.
- GARCÍA PERROTE ESCARTÍN, Ignacio, MERCADER UGUINA, Jesús R. La reforma de las pensiones en la ley entre la crisis económica y el seísmo demográfico, Revista Justicia Laboral, nr. 47, 3º trimestre 2011, Madrid.
- GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago: La pensión de jubilación ordinaria, Temas Laborales, nr. 112/2011, Sevilla.

- Informe de la “Comisión Mundial sobre la dimensión social de la Globalización” de la OIT. Nº 489. Ginebra.
- Instituto Nacional de Estadística. Madrid.
- Jubilados UGT. Año 2, nº7, septiembre 2009. Madrid.
- Max Planck Institut für demografische Forschung-2005-nr 3, Aus erster Hand. Rostock.
- Ministerio de Economía y Hacienda: Estadística de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Madrid
- OCDE: Pensions at a Glance 2009-Retirement-Income Systems in OCDE-Countries. 2009. París
- OCDE: Private Pensions Outlook. 2006-2008, París.
- PANIZO ROBLES, José Antonio, Una nueva reforma de la Seguridad Social: Comentario a la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. 2012, Madrid.
- Resolución del Parlamento Europeo de 21.2.2009. Aprobación del documento “El futuro demográfico en Europa. Estrasburgo.
- Revista “La vie des idées”. Bo BOTHSTEIN. Septiembre 2006. nº 15 especial. París.
- Rostocker Zentrum zur Erforschung del Demografischen Wandels. Rostock, Diciembre 2006, Rostock.
- RULAND Professor Dr. Franz, nr. 2/2012, DRV, Berlin.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio V. y MARTÍN JIMENEZ, Rodrigo, Actualización del sistema de Seguridad Social, Revista Aranzadi Social Doctrinal, Octubre y Noviembre 201, Pamplona.
- TEJERINA ALONSO José Ignacio, mimeografiado, Las últimas reformas en materia de prestaciones contributivas del sistema de la seguridad social (ley 27/2011, de 1 de agosto) setiembre 2012. Madrid.
- TORTUERO PLAZA, José Luis: La pensión de jubilación en el proyecto de ley sobre actualización, adecuación y modernización: aspectos básicos, Revista Aranzadi Social Doctrinal, 3, junio 2011, Pamplona.