

Reunión del Foro de Expertos

19 de octubre de 2011

La reforma de las pensiones públicas

Índice

Presentación de Guillermo de la Dehesa	3
El Foro de Expertos del Instituto Santalucía	4
Informe Ejecutivo	5
1. El contexto de la Reforma	12
2. ¿Por qué era necesaria la Reforma?	13
3. Principales modificaciones de la Reforma	16
3.1. Modificaciones a la tasa de sustitución y base reguladora	16
3.2. Valoración del factor de sostenibilidad	17
3.3. La Reforma y su impacto en las cuentas públicas	18
3.4. La Reforma y su impacto en los ciudadanos	19
3.5. Propuesta de envío de información sobre el derecho a la jubilación (DA 26ª)	20
4. Valoración de la Reforma del sistema de pensiones	21
5. Recomendaciones	22
5.1. Recomendaciones para el legislador	22
5.2. Recomendaciones para los ciudadanos	24
5.3. Recomendaciones para el sector privado	24
Bibliografía	26

Presentación



Guillermo de la Dehesa

Chairman del Foro de Expertos

El pasado 19 de octubre, el Foro de Expertos del Instituto Aviva de Ahorro y Pensiones mantuvo su primera reunión para debatir en profundidad la reforma del sistema de las pensiones públicas como consecuencia de la aprobación en el Congreso de la “Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social”, publicada en el BOE el pasado 1 de agosto (Ley 27/2011). Esta nueva Ley supone la reforma paramétrica de mayor calado que ha sufrido el sistema de la Seguridad Social en España desde 1985 y responde a la necesidad de ajuste de nuestro modelo de previsión para asegurar su viabilidad.

Dada la trascendencia de sus efectos sobre la calidad de vida de las generaciones futuras, el Instituto Aviva de Ahorro y Pensiones considera valioso aportar una reflexión reposada y objetiva sobre las nuevas medidas. En las páginas sucesivas se detallarán aspectos de relevancia para la comprensión de la reforma. El documento arranca con una primera valoración de la misma y las recomendaciones al Gobierno y a la ciudadanía de los miembros del Foro de Expertos y, posteriormente, entra en profundidad en el contexto en el que se produce, qué factores la hacen tan necesaria y en qué afectará a los ciudadanos.



Guillermo de la Dehesa

El Foro de Expertos del Instituto Santalucía



Ignacio Conde- Ruiz

Profesor en la Universidad
Complutense y Subdirector de FEDEA



Juan José Dolado

Catedrático de Fundamentos del
Análisis Económico, Dpto. de Economía,
Universidad Carlos III de Madrid



Rafael Doménech

Economista Jefe de España y Europa
del Servicio de Estudios de BBVA



**Ángel de la Fuente
Moreno**

Director de FEDEA e investigador del
Instituto de Análisis Económico del CSIC



José Antonio Herce

Director asociado de AFI



César Molinas

Socio Fundador de la consultora Multa
Paucis y Socio y Consejero de CRB

Informe ejecutivo

Miembros del Foro de Expertos del Instituto Santalucía asistentes a la reunión

En la primera reunión del Foro de Expertos del Instituto Santalucía han intervenido:



Guillermo de la Dehesa

Chairman del Foro de Expertos



Ignacio Conde- Ruiz

Profesor en la Universidad
Complutense y Subdirector de FEDEA



Juan José Dolado

Catedrático de Fundamentos del
Análisis Económico, Dpto. de Economía,
Universidad Carlos III de Madrid



Rafael Doménech

Economista Jefe de España y Europa
del Servicio de Estudios de BBVA



José Antonio Herce

Director asociado de AFI



César Molinas

Socio Fundador de la consultora Multa
Paucis y Socio y Consejero de CRB

El contexto de la Reforma

La evolución de las tendencias demográficas se configura junto con la desfavorable evolución del mercado laboral, como una de las causas fundamentales que han obligado a replantear las bases de un modelo que se diseñó a partir de equilibrios de edad y socioeconómicos que han cambiado drásticamente. Los avances en las condiciones sociales y sanitarias del último siglo, unidos al descenso en las tasas de fecundidad, han invertido la pirámide poblacional, caracterizada en la actualidad por el envejecimiento de la población. Además, el entorno económico que atraviesan ahora las economías mundiales y que ha golpeado duramente a España ha acelerado la necesidad de ajustar el sistema para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

¿Por qué era necesaria la Reforma?

- La fuerza de la evolución demográfica hace de la reforma una medida de supervivencia del sistema.
- El sistema de reparto actual opera en base a unos supuestos sociodemográficos (esperanza de vida, etc.) que han quedado obsoletos.
- El impacto en las cuentas públicas sería inasumible. El gasto total en pensiones sobre el PIB podría alcanzar el 18% en el 2050, nueve puntos más que lo que supone en la actualidad.
- Si bien la demografía es la causa fundamental que ha urgido la reestructuración del sistema, el actual contexto macroeconómico que atraviesa el país ha acelerado la necesidad del proceso de cambio.

Principales modificaciones de la Reforma

- Tasa de sustitución: Ampliación de la carrera de cotización para alcanzar el 100% de la base reguladora con 37 años cotizados, desde los 35 que se necesitaban con anterioridad. Cambia la escala a aplicar, siendo regular y proporcional desde el mínimo del 50% con 15 años de cotización.
- Base reguladora: Se amplía el período de cómputo de la base reguladora, pasando a incorporar los últimos 25 años cotizados (frente a los 15 años anteriores).
- Edad de jubilación: Retraso de la edad legal de jubilación hasta los 67 años, pudiéndose jubilar a los 65 aquellos cotizantes cuyas carreras laborales sean iguales o superiores a 38 años y 6 meses cotizados. Se permite la jubilación anticipada voluntaria a los 63 años habiendo cotizado un mínimo de 33 años. Excepcionalmente, se permitirá la jubilación a los 61 años en caso de estar motivado por situaciones de crisis. Se elimina la jubilación especial a los 64 años.
- Incremento de incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral.
- Se introduce el “factor de sostenibilidad” de forma que, a partir de 2027, los

parámetros fundamentales del sistema se revisarán quinquenalmente, en función de las diferencias observadas entre la evolución de la esperanza de vida supuesta y observada.

a. Impacto sobre las cuentas públicas y los ciudadanos

Según las estimaciones que se detallarán en este informe, la reforma del sistema de pensiones públicas supondría un ahorro de aproximadamente un 3% del PIB. Algunos estudios cifran que el aumento previsto del gasto en pensiones durante las próximas décadas en caso de no acometer ninguna reforma se situaría en torno a los 9 puntos porcentuales del PIB. De esta manera, las reformas planteadas sólo supondrían un tercio de esa posible reducción. Si aludimos a algunos trabajos que calculan estimaciones alternativas del ahorro derivado de la reforma de cara a 2050, nos encontramos con las siguientes cifras: De la Fuente y Doménech (2011) apuntan a un 33% del aumento del gasto en pensiones sin la reforma, 38% según cálculos del Ministerio de Economía y Hacienda o el 43% del Banco de España¹ (véase tabla en página 17).

La pensión media de los ciudadanos se verá reducida en una media del 8,7%, según el trabajo de Conde- Ruiz y Clara González (2011)².

Como excepción, la reforma beneficia, al menos en lo relativo a cuantía de la prestación a percibir en el futuro, a las personas prejubiladas ya que, al ampliarse la base reguladora, recibirán más años de retribución por su actividad laboral, en términos relativos, y menos por situaciones de desempleo. En general, se verán beneficiadas por la nueva Ley aquellas personas que hayan perdido poder adquisitivo al final de su vida laboral.

b. Propuesta de envío de información sobre el derecho a la jubilación (DA 26^a)

El articulado de la “Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social” reconoce el derecho de los ciudadanos a recibir mayor y mejor información por parte del Estado y del sector privado de los futuros derechos en base a sus cotizaciones y aportaciones realizadas. A pesar del reconocimiento de dicho derecho, que debería ponerse en práctica a principios de 2013 según el texto, la ley no reclama que este desarrollo reglamentario se haga con diligencia.

1. Véase apartado Bibliografía.
2. Véase apartado Bibliografía.

Valoración de la Reforma del sistema de pensiones

Se trata de una reforma **necesaria y positiva**, pero, sin embargo es **insuficiente** puesto que sólo evita un tercio del incremento previsto del gasto en pensiones sobre el PIB en ausencia de reformas. Además adolece de ciertas limitaciones:

1. Ha generado **un marco legal excesivamente complejo** y lleno de excepciones.
 - No especifica qué entiende por “situaciones de crisis”, situación que en teoría permitiría una jubilación anticipada a los 61 años.
 - El texto no deja claro ni el desarrollo ni la aplicación del “factor de sostenibilidad”.
 - No especifica cómo poner en práctica el derecho de los ciudadanos a recibir información periódica sobre la pensión de jubilación que recibirán.
2. El texto no contempla ninguna reforma sobre los incentivos fiscales que permitan promover el ahorro a largo plazo.

Recomendaciones

a. Para el legislador

1. Es inevitable acometer nuevas **reformas paramétricas** más profundas: El “factor de sostenibilidad” debería anticiparse en su instrumentación, o al menos deberían concretarse cuáles serán las variables relevantes. En concreto al igual que han hecho otros países se deberían:

- Considerar factores como la tasa de dependencia u otras variables de corrección de la demografía.
- Periodo de carencia más extenso de los actuales 15 años para obtener el 50% de la pensión.
- Pensión de jubilación proporcional a las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral.
- La edad de jubilación se debe abordar de forma flexible, garantizando la sostenibilidad financiera del sistema. Cabría la posibilidad de que la edad de jubilación fuera libre a partir de un determinado mínimo.

En definitiva, todas estas reformas paramétricas son positivas y constituyen un buen punto de inicio hacia un sistema de pensiones público, de reparto y de contribución definida con cuentas nocionales, similar al de países como Suecia.

2. Revisión de las medidas de fomento del ahorro a través de la fiscalidad.

Considerando la eficacia de los planes existentes de incentivos de ahorro para la jubilación, su impacto, su visibilidad y si están correctamente orientados a modificar el comportamiento de las personas más reticentes a ahorrar.

3. Emisión de un informe anual consolidado de carácter universal y para todos los ciudadanos que permita a las personas conocer una estimación de su pensión una vez se jubilen.

b. Para los ciudadanos

- La sociedad debe **tomar conciencia de la responsabilidad** que se le traslada con la Reforma.
- **El ahorro individual debe tomar un papel mucho más relevante** como medio imprescindible para asegurar un buen nivel de vida después de dejar la actividad laboral.

c. Para el sector privado

- Compromiso de transparencia con la sociedad.
- Asesoramiento al ciudadano sobre los productos que más le convienen, atendiendo a sus necesidades reales y midiendo el riesgo que debería asumir.
- Comprobar la eficacia de los planes existentes, su impacto, su visibilidad y si están correctamente orientados.
- Fomentar vías de colaboración con el sector público y con el resto de agentes involucrados.

Informe

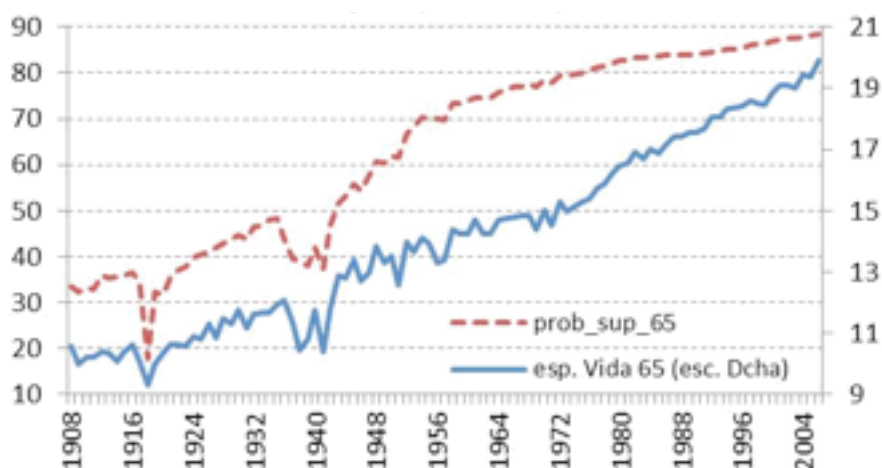
1. El contexto de la Reforma

La “Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social” fue aprobada el pasado 21 de julio en el Congreso y publicada el 1 de agosto en el BOE, dando paso a una las reformas del sistema de pensiones español de más calado en las últimas décadas.

El contexto macroeconómico de recesión que atraviesan las economías mundiales y que ha golpeado con dureza a España es, sin duda, un factor determinante que ha acelerado la necesidad de ajustar el sistema para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, la evolución de las tendencias demográficas se configura como la causa primera y fundamental que ha obligado a replantear las bases de un modelo que se diseñó en base a parámetros que han cambiado drásticamente.

Los avances en las condiciones socioeconómicas y sanitarias del último siglo han permitido el incremento de la esperanza de vida, lo cual, unido al descenso en las tasas de fecundidad, está conllevando cambios sustanciales en la pirámide poblacional por edades. España es uno de los países de Europa que más sufrirá el envejecimiento de la población en las próximas décadas. En este sentido, es significativo destacar que a principios del siglo XX, cuando se instauró la edad de jubilación a 65 años, la probabilidad de llegar a la edad de 65 años no alcanzaba el 35% de la población y en la actualidad se acerca al 90%. Mientras en nuestros días las personas de más de 65 años representan el 17% del total, las proyecciones demográficas disponibles indican que pasarán a convertirse en un 35% en el 2050.

Probabilidad de supervivencia a los 65 años- España 1908-2006



Fuente: Conde-Ruiz y González (2011)

Los flujos migratorios son variables determinantes en la configuración poblacional de un país. Las entradas masivas (entre el año 2000 y el 2009 el porcentaje de población inmigrante sobre el total pasó de representar el 2,2% al 11,7%) supusieron un cierto alivio en el proceso de envejecimiento del país. Sin embargo, este fenómeno dio lugar a una reversión transitoria de esta tendencia, dado que los citados inmigrantes que por aquellos años pasaron a formar parte de la población activa laboral, de permanecer en nuestro país, se jubilarán al mismo tiempo que las cohortes nativas españolas más numerosas (baby boom) y, por tanto, aumentarán el número de personas con derecho a prestación. Aún teniendo en cuenta el rejuvenecimiento de la población que supuso la llegada de inmigrantes y sus descendientes, las proyecciones indican que, en 2020, en España la población caerá en medio millón. Esta inversión en los flujos viene ocasionada por el inicio de la recesión que supuso un parón en la llegada de extranjeros y una salida progresiva de nativos en busca de oportunidades laborales.

Si bien los factores demográficos anteriormente referidos son la causa fundamental que hacen de esta reforma un proceso absolutamente necesario, los mismos se producen en un contexto de perturbaciones macroeconómicas adversas, fruto de una crisis que ha afectado notablemente a la salud de las cuentas públicas y que ha acuciado el proceso de cambio. Las arcas del estado pasaron de un superávit del 2% del PIB en 2007 a un déficit del 11% en 2009, según datos aportados por Unespa en su informe Cuentas personales: hacia un sistema de pensiones transparente y sostenible.³

Las altas tasas de desempleo también afectan y modifican los supuestos sobre los que asentaba el sistema previo a la Reforma. En un relativamente corto intervalo de tiempo se ha reducido notablemente el número de cotizantes y aportaciones. Con el fin de tomar una referencia para analizar la nueva situación existente y ajustar las proyecciones a futuro, debe resaltarse que en anteriores crisis históricas fueron necesarios periodos de tiempo prolongados para recuperar el nivel de empleo cero (entendiéndose como cero la tasa de desempleo previa a que se iniciara la crisis).

2. ¿Por qué era necesaria la Reforma?

1. La intensidad de los cambios demográficos y el entorno macroeconómico hacen de la reforma una medida de supervivencia del sistema. Según cálculos de Doménech (2011)⁴, el número de personas pertenecientes a la cohorte que se va a jubilar en unos 10 años (la correspondiente al baby boom) es de unas 800.000 personas. El número de personas que van a acceder al mercado de trabajo (salvo que haya una variación de la tendencia de los flujos migratorios) en esa fecha será de aproximadamente la mitad. Es decir, que en los próximos años por cada dos personas que se jubilen, sólo una accederá al mercado laboral. El contraste es más que notable con épocas anteriores si

3. Véase apartado Bibliografía.

4. Véase apartado Bibliografía.

se tiene en cuenta, sólo por poner un ejemplo, que las generaciones nacidas durante la Guerra Civil y la posguerra que fueron accediendo a la jubilación eran cohortes muy reducidas y, al mismo tiempo, la incorporación al mercado laboral en esa época era muy alta.

2. Que el sistema sea un modelo de reparto de prestación definida **no es funcional** pues, el hecho de que las pensiones que se pagarán a futuro estén comprometidas de antemano, amenaza la sostenibilidad financiera en caso de que se den cambios macroeconómicos y sociales como los anteriormente citados (demografía, productividad, esperanza de vida). Así, el sistema actual operaba en base a unos supuestos que no estaban actualizados.

3. Por último, el **impacto sobre las cuentas públicas era inasumible**. Así, Conde-Ruiz y Gonzalez (2011)⁵ tienen en cuenta al realizar sus proyecciones las siguientes variables para calcular el aumento del gasto en pensiones sobre el PIB nacional en 2050: en primer lugar se considera la proyección demográfica a través del método por componentes (tasas de dependencia, empleo y generosidad). En segundo lugar se tiene en cuenta la proyección de los historiales laborales a través de las transiciones entre diferentes situaciones de ocupación, desempleo o inactividad condicionadas por su heterogeneidad individual. Por último se incluyen, las aportaciones al sistema de los individuos durante su vida laboral con elementos clave que dan lugar a su pensión en el momento de su jubilación, de tal forma que se puede calcular el gasto total en pensiones como la suma de las pensiones de jubilación, viudedad e incapacidad.

Según estos cálculos, manteniéndose estos comportamientos y sin modificar la legislación:

El gasto total en pensiones sobre el PIB se dispara y podría alcanzar el 18% en el 2050. Otros estudios abarcan una horquilla de gastos que van del 15% al 20%.

5. Véase apartado Bibliografía.

Proyecciones de gasto en pensiones en el año 2050 y 2060 (% PIB)

	2050	2060
Comisión Europea (2009a)	15,5	15,1
MTIN (2008b)	15,3	14,1
Jimeno (2000) (actualizado en Jimeno et al. (2008))	19,6	
Rojas (2005)	19,4	
Díaz-Saavedra (2005)	19,0	
Jimeno et al. (2008)	18,1	
De la Fuente y Doménech (2009)	18,1	18,6
Balmaseda et al. (2006)		17,9
Sánchez-Martín y Sánchez Marcos	17,8	
Jimeno (2002)	17,6	
Alonso y Herce (2003)	17,2	
Moral-Arce et al. (2008)	15,5	
Herce y Fernández (Dir.) (2009)	15,9	15,2
Gil et al. (2008)	14,6	

Fuente: Conde-Ruiz y González (2011)

3. Principales modificaciones de la Reforma:

a. **Tasa de sustitución:** Se amplía el número de años para alcanzar el 100% de la base reguladora hasta los 37 años cotizados. Cambia la escala a aplicar, siendo regular y proporcional desde el mínimo del 50% con 15 años.

b. **Base reguladora:** Se amplía el período de cálculo de la base reguladora, pasando a incorporar los últimos 25 años cotizados (frente a los 15 años anteriores).

c. **Edad de jubilación:** Retraso de la edad legal de jubilación hasta los 67 años, pudiéndose jubilar a los 65 aquellos que tengan carreras laborales que sean iguales o superiores a 38 años y 6 meses cotizados. Se permite la jubilación anticipada voluntaria a los 63 años habiendo cotizado un mínimo de 33 años y aplicando un coeficiente reductor del 1,875% por trimestre de anticipo (7,5% al año) para aquellos que tengan menos de 38,5 años cotizados (para historiales superiores sería un 1,625% por trimestre). Excepcionalmente, se permitirá la jubilación a los 61 años en caso de estar motivado por situaciones de crisis, aplicando también el mismo coeficiente reductor. Se elimina la jubilación especial a los 64 años.

d. Se incrementan los **incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral:** un 2% anual adicional para carreras inferiores a 25 años con 67 años, un 2,75% para aquellas comprendidas entre 25 y 37 años con 67 años y un 4% para aquellos que tengan la carrera laboral completa (38 años y 6 meses con 65 o 67 años).

e. Se introduce un nuevo elemento denominado “**factor de sostenibilidad**” de forma que a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán, de forma quinquenal, en función de las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años del año en el que se realice la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027.

3.1 Modificaciones a la tasa de sustitución y la base reguladora

La Reforma de las pensiones llevada a cabo por el Gobierno **rebaja la tasa de sustitución aproximadamente unos 10 puntos** en relación con la actual, lo que repercute directamente sobre el importe en las pensiones de jubilación que percibirán los beneficiarios. La media del **importe de las pensiones se verá reducida notablemente** para todo el mundo. Según el trabajo de J. Ignacio Conde- Ruiz y González (2011) además de que los trabajadores deberán posponer la jubilación dos años, verán reducidas sus pensiones en un 8,7% de su importe. Respecto al ahorro derivado de la reforma, De la Fuente y Doménech (2011) apuntan a un 33% del

aumento en el gasto en pensiones sin la reforma en sus estimaciones alternativas del ahorro derivado de la reforma, frente al 38% que estima el Ministerio de Economía y Hacienda o el 43% del Banco de España. Díaz Giménez y Díaz Saavedra (2011) y Conde-Ruiz y González (2011) lo sitúan en el 30% ⁶ (más información en la tabla de la página 17).

Es necesario tener en cuenta que la tasa de sustitución en España es una de las más elevadas de Europa, algunos cálculos la sitúan en torno al 70-80%.

Teniendo en cuenta los condicionantes macroeconómicos y demográficos anteriormente citados y vista la tendencia del resto de países, se considera que la tasa actual sigue siendo excesivamente elevada y **debería verse reducida incluso en 20 puntos más para cumplir las expectativas** de sostenibilidad del sistema.

3.2 Valoración del factor de sostenibilidad

La ley aprobada por el Gobierno en el pasado mes de julio, introduce un nuevo elemento denominado “factor de sostenibilidad” destinado a reajustar el modelo para dotarle de la continuidad adecuada. Según este elemento, a partir de 2027 los parámetros del sistema se revisarán quinquenalmente, en función de las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años del año en el que se realice la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027.

En el texto se asegura que dicho factor se diseñará a partir de 2013, con lo que **no queda claro el desarrollo de su aplicación**. En este sentido el texto es impreciso y hace imposible analizar el impacto de este factor sobre la sostenibilidad del sistema. Tal y como se redacta en la ley, el “factor de sostenibilidad” puede prestarse a diversas interpretaciones en cuanto al momento de su aplicación:

- a. Podría interpretarse que, a partir de 2027, se revisará la reforma de acuerdo con los resultados y 5 años más tarde se implementará el factor de sostenibilidad (2032).
- b. El factor de sostenibilidad se implementará en 2027.

En ambos casos puede tratarse de periodos de implementación demasiado extensos como para dar viabilidad al sistema, por lo que debería ser **presentado ante el Parlamento con brevedad**. Además, el factor de sostenibilidad debe ser **corregido en base a otros parámetros demográficos y económicos** que no se reduzcan sólo al aumento de la esperanza de vida y que en las próximas décadas tendrán tanta relevancia como el primero. En 10 años se estarán jubilando cohortes demográficas muy extensas (dos individuos por cada persona que entra al mercado laboral).

6. Véase apartado Bibliografía.

Fenómenos de tamaña importancia deberían estar contemplados por este elemento, tal y como sucede en otros países de nuestro entorno.

3.3 La Reforma y su impacto en las cuentas públicas

Las nuevas medidas introducidas por el Gobierno alivian la carga del gasto de las pensiones sobre el total del PIB. Sin embargo, es importante determinar en qué medida ayudan a solucionar el problema.

Estimaciones alternativas del ahorro derivado de la reforma

	% en puntos del PIB	% del aumento en el gasto en pensiones sin la reforma
De la Fuente y Doménech (2011)	3,25	33
MEH (2011)	2,50	38
+factor de sostenibilidad	3,50	53
Banco de España (2011)	2,84	43
Díaz Giménez y Díaz Saavedra (2011)	2,77	30
Conde y González (2011)	2,87	29
Media (sin factor de sostenibilidad)	2,85	34

Fuente: De la Fuente y Doménech (2011)

Los resultados de De la Fuente y Doménech (2011) coinciden con los anteriormente citados (ahorro de aproximadamente un 3, 25% del PIB) lo que supondría sólo un tercio del aumento del gasto. Dicho de otra manera, para llegar a un equilibrio virtual (tomando como referencia la situación actual) habría que financiar otros dos tercios del incremento del gasto por otras vías.⁷

En concreto, se establece que el ahorro con respecto al gasto sobre el PIB sería del 4% si todos los trabajadores posponen la jubilación en dos años. Sin embargo, si sólo solo el 50% de los trabajadores de cada cohorte ve afectada su decisión de jubilación por la reforma, el ahorro se reduce al 3,25%, perdiéndose de esta forma la quinta parte del ahorro potencial que podría acarrear la Reforma.⁸

7. Véase apartado Bibliografía.

8. Véase Bibliografía.

El gasto de pensiones sobre el PIB pasará del 9% en la actualidad al 18% en 2050. Los estudios revelan que la Reforma de las pensiones sufragará sólo 3 puntos del incremento. ¿Cómo se financiarán los otros 6 puntos sobre el PIB?

3.4 La Reforma y su impacto en los ciudadanos.

En lo que concierne a los beneficiarios de las prestaciones estatales, a pesar de cotizar durante dos años más como consecuencia de la prolongación de la vida laboral, la **pensión media de los ciudadanos se verá reducida notablemente.**

De esta forma, recae sobre la sociedad un aumento de su responsabilidad individual sobre la financiación de sus años dorados. Si las pensiones públicas van reduciéndose paulatinamente, deben pensar en complementos o fuentes de ingresos que les permitan llevar un nivel de vida lo más acorde posible con el que llevaban antes de jubilarse.

Como excepción, la reforma beneficia, al menos en lo relativo a la cuantía de la prestación a percibir en el futuro, a las personas prejubiladas ya que, al ampliarse la base reguladora, recibirán más años de retribución por su actividad laboral y menos por desempleo y, en general, a aquellas personas que hayan perdido poder adquisitivo al final de su vida laboral.

Además el Gobierno ha aceptado contabilizar como parte de la vida laboral los periodos transcurridos como becarios, con un límite de dos años, y permitir así llegar a esos 38 años y medio requeridos para retirarse a los 65. Se está estudiando el efecto retroactivo esta medida de cuatro años desde el momento que entre en vigor la reforma, previsiblemente 2013. En cualquier caso se tendrá que acreditar debidamente este periodo de aprendizaje y tampoco queda del todo clara la implementación de esta medida.

Respecto a las madres, el periodo no cotizado y dedicado (mayoritariamente por la mujer) al cuidado de hijos: la persona que haya optado por esta solución podrá sumar nueve meses por hijo a su cotización, con un tope de dos años. No será para todas las mujeres, sino para aquellas que interrumpan su vida laboral para tener hijos.

Estudios realizados por fuentes sindicales aseguran que, de acuerdo con las tendencias actuales, las modificaciones en la legislación no van a afectar al 65% de los trabajadores del régimen general y en el régimen de autónomos, a un 31%. En el cómputo global, la Reforma de las pensiones no afectará al 54% del total de los miembros de la fuerza laboral, que podrán seguir jubilándose a los 65 años.

3.5 Propuesta de envío de información sobre el derecho a la jubilación (DA 26^a)

El articulado de la “Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social” reconoce el derecho de los ciudadanos a recibir información por parte del estado sobre lo que percibirán en base a sus cotizaciones. De acuerdo con el texto, a principios del año 2013 el Estado debe estar en disposición de proporcionar al ciudadano dicha información. (**DA 26^a Ley 27/2011**)

- *La Administración de la Seguridad Social informará a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria, a partir de la edad y con la periodicidad y contenido que reglamentariamente se determinen.*
- *Esta obligación se extiende también a los instrumentos de carácter complementario o alternativo que contemplen compromisos por jubilación.*
- *La información deberá facilitarse con la misma periodicidad y en términos comparables y homogéneos con la suministrada por la Seguridad Social.*
- *El empresario deberá informar a los trabajadores de la cuantía total de cotización a la Seguridad Social.*

A pesar del reconocimiento de dicho derecho, que debería ponerse en práctica a principios de 2013 según el texto, **la ley no reclama que este desarrollo reglamentario se haga con diligencia.**

En la actualidad los ciudadanos españoles no reciben ningún tipo de información sobre cuál será su pensión en el momento de la jubilación. En la página web de la Seguridad Social existe la posibilidad de descargar un “programa de auto cálculo de la pensión de jubilación” (Normativa vigente a 1-1-2011). Además, los trabajadores reciben 2 tipos de información de manera anual: vida laboral (número de días cotizados) y bases de cotización del trabajador del último año. El año previo a la jubilación se puede solicitar una estimación de su importe. Se considera que este tipo de información **no permite al trabajador obtener una visión realista** de su situación a futuro.

El primer estudio generado por el Instituto Aviva de Ahorro y Pensiones “*Provisión de información sobre pensiones en Europa*”⁹ llevó a cabo una revisión en profundidad del tipo de información que los ciudadanos de 35 países, entre los que se encuentra España, recibían en materia de pensiones públicas y privadas, así como de las herramientas que los gobiernos ponen a su disposición para tomar decisiones de ahorro a largo plazo. De los 35 países que participaron en el estudio, solamente tres países integran información del primer y segundo pilar (estatal y profesional voluntario respectivamente): Dinamarca, Japón y Suecia.

9. Véase apartado Bibliografía.

Visto que a medida que el importe medio de pensiones se irá reduciendo paulatinamente la responsabilidad sobre los individuos para financiar su jubilación irá aumentando, consideramos de vital importancia proveer **de una información no vinculante periódica, objetiva y transparente al ciudadano**. Sólo de esta forma podrá planificar ordenadamente y sin traumas su ahorro a largo plazo.

4. Valoración de la Reforma del sistema de pensiones

El Foro de Expertos del Instituto Aviva de Ahorro y Pensiones considera que:

1. Hemos asistido a una reforma absolutamente **necesaria y positiva**, provocada principalmente por una crisis demográfica y acelerada por la crisis económica actual.
2. Se trata de la reforma sobre el sistema de la Seguridad Social **de mayor calado** y que introduce más reformas paramétricas desde la reforma que tuvo lugar en 1985 (Ley 26/1985).
3. Se trata de una reforma valiente, que **rompe los tabúes** sociales y políticos respecto a la “intocabilidad” del sistema de pensiones y que abre el camino para seguir ejecutando las pertinentes reformas que serán necesarias.
4. Es destacable que se haya aprobado en el seno del “**diálogo social**”.
5. Es sustantiva y toca puntos relevantes **umentando la contributividad** del sistema y conteniendo el aumento del gasto.

Sin embargo, el Foro de Expertos del Instituto Aviva de Ahorro y Pensiones considera que la Reforma es **insuficiente** puesto que no acaba de subsanar el incremento del gasto sobre las cuentas públicas y por tanto no garantiza la viabilidad futura del sistema. Adolece de ciertas **imprecisiones y limitaciones**:

1. Ha generado un **marco legal excesivamente complejo** y lleno de excepciones. Esta situación dificulta la capacidad del ciudadano para comprender la norma y estimar cuál será su situación futura.
2. **Es necesario trabajar en algunos aspectos**. Por ejemplo:
 - a. Según la Ley aprobada, la medida de posponer la edad mínima de jubilación de 61

a 63 años también tiene limitaciones en su aplicación. Excepcionalmente, se permitirá la jubilación a los 61 años en caso de estar motivado por “situaciones de crisis”, sin concretar a qué se refiere con ese estado excepcional.

b. El texto no deja claro el desarrollo ni la aplicación del “factor de sostenibilidad”. Así podría interpretarse que el mismo, una vez sea diseñado, se implementará en 2027 o que la reforma se revisará en 2027 y el factor se aplicará 5 años más tarde.

c. Se contempla el derecho a los ciudadanos a recibir una estimación informativa de lo que percibirán una vez se jubilen, pero la ley no reclama el desarrollo reglamentario con diligencia. Por tanto se desconoce el procedimiento que se seguirá para hacer llegar dicha información, ni en qué consistirá, quién la recibirá ni con qué periodicidad.

3. El texto no contempla ninguna reforma sobre los incentivos fiscales que permitan promover el ahorro a largo plazo.

En definitiva, supone una reforma cuantitativa parcial que ayuda al sistema a ganar tiempo pero que **no soluciona cualitativamente el problema**. El gasto en pensiones sobre el PIB pasará del 9% actual a alrededor del 18% en 2050. Se estima que la actual reforma sólo cubre 3 puntos porcentuales de dicho incremento pero no soluciona el agujero de dos tercios restantes.

5. Recomendaciones

5.1 Recomendaciones para el legislador

El Foro de Expertos del Instituto Aviva de Ahorro y Pensiones está convencido de que la reforma llevada a cabo por el anterior Gobierno es un primer paso necesario y muy positivo que ha abierto las puertas necesarias para destruir tabúes e implementar nuevas medidas de transición hacia un modelo más racionalizado y sostenible en el futuro.

Por tanto, se **anima al nuevo Gobierno a tomar el testigo de este ambicioso proyecto**, heredar los numerosos aspectos positivos del mismo y extenderlo en algunos de los puntos donde todavía es mejorable. La reforma del sistema de pensiones es un asunto de vital importancia para asegurar el bienestar de las generaciones futuras y esta nueva fase supone una nueva oportunidad para hacer de este objetivo una realidad.

Lo que a continuación se propone en ningún caso trata de sustituir el sistema de reparto, sino de mejorar su eficiencia y sostenibilidad. **El pacto entre generaciones debe ser entendido como una máxima** más amplia y universal.

Inevitablemente, debemos dirigirnos a un sistema de **pensiones mínimas concebidas** como una de las fuentes de financiación que los ciudadanos disfrutaremos una vez nos jubilemos pero no la única. Así, debemos fomentar políticas dirigidas a generar un sistema mixto en el que el individuo asuma parte de la responsabilidad de asegurar sus ingresos durante la jubilación.

¿Cuáles podrían ser los próximos pasos?

a) Es inevitable acometer nuevas **reformas paramétricas** más profundas:

- El factor de sostenibilidad debería anticiparse en su implementación para disponer de instrumentos que permitan modular el ritmo y el alcance de la reforma si la situación lo exige antes del final del período transitorio.
- En línea con lo que se ha hecho en otros países, el factor de sostenibilidad demográfico debe diseñarse considerando otros factores como la tasa de dependencia u otras variables de corrección de la demografía que tienen un efecto muy directo sobre la salud financiera del sistema.
- Periodo de carencia más largo. Consideramos que obtener el 50% de la pensión con sólo 15 años cotizados es excesivamente generoso y dificulta la viabilidad financiera del sistema.
- La pensión de jubilación tiene que ser actuarialmente proporcional a las cotizaciones efectivamente realizadas a lo largo de toda la vida laboral.
- La edad de jubilación se debe posponer pero de forma flexible y la pensión debe depender de la esperanza de vida en el momento de la jubilación. Cabría la posibilidad de que la edad de jubilación fuera libre, a partir de un determinado mínimo, siempre y cuando el individuo fuese consciente de que, una vez jubilado, cobraría sólo en función a lo cotizado y de la esperanza de vida.

Todas estas reformas paramétricas, nos acercarían a lo que podría considerarse la reforma definitiva: la transición hacia un sistema público de pensiones de reparto y contribución definida con cuentas nocionales.

b) Compromiso con la información y la transparencia para con los ciudadanos, con el fin de que tomen conciencia de su posible situación financiera y tomen medidas planificadas y oportunas. Esto podría conseguirse a través de **un informe anual consolidado de pensiones** que sea de carácter universal que permita al ciudadano disponer de una estimación sobre la cuantía sus prestaciones futuras.

c) Revisión de las medidas de fomento del ahorro a través de la fiscalidad.

Considerando la eficacia de los planes existentes de incentivos de ahorro para la jubilación, su impacto, su visibilidad y si están correctamente orientados a modificar el comportamiento de las personas más reticentes a ahorrar.

d) La reforma de las pensiones debe ser entendida en un contexto de sinergias que faciliten, además, la incorporación de los ciudadanos al mercado laboral y a revertir las tendencias demográficas que han provocado el envejecimiento de la población. En este sentido son buenos ejemplos las políticas francesas de Caisse d'allocations familiales para incentivar la natalidad o, las conocidas ayudas que el Estado presta a la población en los países escandinavos.

5.2 Recomendaciones para los ciudadanos

Todos los estudios confirman que los ciudadanos trabajarán más años hasta alcanzar la jubilación y que las prestaciones que percibirán por parte del Estado se verán reducidas con respecto a las actuales. Siendo así, las prestaciones públicas deberán concebirse como un medio más de financiación y en ningún caso como la garantía única del retiro. Es imprescindible que la sociedad **tome conciencia de la responsabilidad** que se le traslada y de la importancia que estas cuestiones tienen para garantizar su propio bienestar.

Así, consideramos que **el ahorro individual debe tomar un papel mucho más relevante** como medio imprescindible para asegurar un buen nivel de vida después de dejar la actividad laboral. Cuanto antes comiencen los ciudadanos a planificar su ahorro, antes podrán afrontar sus esfuerzos de forma más desahogada y más podrán incrementar sus expectativas de ingresos futuros.

Un buen asesoramiento es imprescindible para decidir qué vehículo de ahorro se adapta a sus necesidades personales (edad, actividad laboral, salario) y qué riesgos son capaces de asumir.

5.3 Recomendaciones para el sector privado

Las compañías privadas del sector del ahorro a largo plazo deben asumir un compromiso de transparencia con la sociedad. Así, deben asesorar al ciudadano sobre los productos que más le convienen, atendiendo a las necesidades particulares del individuo y midiendo el riesgo que éste debería asumir.

Asimismo, es parte de su ejercicio de responsabilidad, comprobar la eficacia de los planes existentes, su impacto, su visibilidad y si están correctamente orientados.

Como agentes fundamentales en el diálogo social, es imprescindible que fomenten las vías de colaboración con el sector público y con el resto de agentes involucrados en la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Puede encontrar el informe completo y más materiales del Foro de Expertos y del Instituto Santalucía en www.institutosantalucia.es



Bibliografía

- González C.I; J.I Conde – Ruiz (2011). Reforma de las pensiones 2011: una primera valoración. Universidad Complutense de Madrid y FEDEA.
- Grupo Consultivo de Reflexión sobre políticas públicas de Unespa (2011). Cuentas personales: hacia un sistema de pensiones transparente y sostenible. Unespa
- Data Monitor para Grupo Aviva (Agosto 2010). Pension statement provision in Europe.
- De la Fuente A. y Doménech R. (Agosto 2011). The financial impact of Spanish pension reform: A quick estimate.
- Fernández, J. L. y J. A. Herce (Dir.), 2009: Los retos socio-económicos del envejecimiento en España. Informe de Afi para UNESPA. Disponible en http://www.unespa.es/adjuntos/fichero_3009_20100125.pdf
- Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Propuesta de Acuerdo de Reforma del Sistema de Pensiones- Documento explicativo (Enero 2011).