

¿Está cerrada la reforma de la Seguridad Social con la Ley 27/2011? Múltiples aspectos que han quedado abiertos

LUIS MARÍA SÁEZ DE JÁUREGUI SANZ

Abogado y Actuario. Director de Vida, Pensiones y Servicios Financieros de AXA. Profesor Asociado de la Universidad Carlos III de Madrid, y Secretario General del Instituto de Actuarios Españoles

En los próximos años, en España, cada día que pase ganaremos 4,8 horas de esperanza de vida. El espectacular alargamiento de la longevidad, la brutal contracción de la natalidad y el gran retraso de la entrada a la vida laboral configuran una nueva estructura de pirámide poblacional, en realidad una pirámide invertida, verdaderamente ancha por arriba y cada vez más estremecedoramente estrecha por abajo. Convivir con esta situación será, sin lugar a dudas, uno de los grandes retos del Siglo XXI, por no decir el gran reto, que nos lleva a afirmar que las pensiones y envejecimiento poblacional será el desafío con mayúsculas de esa futura Unión Europea, y aquí los actuarios tenemos una gran responsabilidad sobre cómo enfocar y facilitar soluciones realistas y pragmáticas a este tema.

Es la Comisión Europea quien en su Libro Verde, de Julio de 2010, sobre la reforma de las pensiones, señala que el envejecimiento demográfico ha sido más rápido de lo esperado, que la reciente crisis financiera y económica ha tenido un impacto impresionante sobre los presupuestos de la Seguridad Social en Europa, y que se hace necesario alcanzar cuanto antes un equilibrio sostenible entre el tiempo de trabajo y el tiempo de jubilación. Como solución, entre otros temas, se aboga por reforzar el sistema de los tres pilares.

Un sistema de pensiones sostenible necesita adaptarse a esos retos económicos y demográficos, y una estructura de tres pilares es una opción equilibrada para ello. Así, la sostenibilidad pasa, de manera ya necesaria y acelerada, por un reforzamiento de los sistemas obligatorios de pensiones públicas (primer pilar) que se complementen con unos sistemas profesionales de pensiones colectivos (segundo pilar) y con los productos específicos de ahorro e inversión para la jubilación (tercer pilar). Además de en el Libro Verde de la Comisión Europea, este principio de los tres pilares está recogido en múltiples textos internacionales, siendo uno de relevancia dentro de la Unión Europea la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2008, sobre el futuro de los

sistemas de Seguridad Social y de Pensiones. Es necesaria, en palabras del Libro Verde de la Comisión Europea, una reforma cuantitativa para asegurar la durabilidad, y cualitativa para adecuar los recursos a las obligaciones, y es necesaria la aceleración de la adopción de medidas imprescindibles para salvaguardar los sistemas de protección social.

En este sentido, el Libro Verde apuesta claramente por el retraso de la edad de jubilación adaptándola a la esperanza de vida, solicitando a los Estados miembros un claro ajuste de la edad de jubilación por las nuevas tendencias demográficas y económicas, aumentando el número de años de cotización para el cálculo de la pensión. Asimismo, la Comisión Europea auspicia otorgar beneficios fiscales, así como la puesta en marcha de nuevos sistemas de pensiones complementarios y diversificados.

Todas estas realidades han sido tenidas en cuenta en el marco del Diálogo social, en el que los interlocutores sociales y el Gobierno suscribieron, con fecha 2 de febrero de 2011, el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, cuya Parte II está referido al Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, en el marco del cual se recogen una serie de compromisos.

Las medidas enumeradas en el Acuerdo indicado, siguiendo las orientaciones contenidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de enero de 2011, se dirigen a anticipar las reformas necesarias en la estructura del sistema para que éste pueda responder a los nuevos desafíos y estar en condiciones de seguir proveyendo cobertura protectora ante los riesgos sociales descritos, dentro de un sistema de Seguridad Social financieramente estable y sólido que garantice a las generaciones futuras prestaciones sociales suficientes.

Así, la reciente Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre la reforma de la Seguridad Social, dentro de esos objetivos señalados, tiene como finalidad llevar al ordenamiento de la Seguridad Social los compromisos recogidos en el Acuerdo social y económico mencionado, así como incorporar algunas de las recomendaciones reflejadas en la nueva reformulación del Pacto de Toledo.

En este sentido se ha expresado la citada Ley 27/2011, en donde en su preámbulo se indica que el sistema de Seguridad Social tiene que hacer frente a importantes desafíos, afrontando a largo plazo las exigencias derivadas, entre otras, de las tendencias de evolución demográfica, a fin de garantizar su sostenibilidad financiera. Nos indica el preámbulo de la Ley que el hecho incuestionablemente positivo de que la esperanza de vida aumente progresivamente en España, hasta haberse convertido en el segundo país del mundo con mayor pervivencia de la población, enfrenta también el reto de que, en el futuro, será necesario asumir el pago a más jubilados y durante más tiempo a causa de dicho envejecimiento de la población, y, a la vez, nos recuerda también que, junto a la disminución prolongada de las tasas de natalidad, se está provocando una inversión de la estructura de la pirámide de población, aumentando el número de pensionistas en relación con la población activa, esto es, variando la tasa de dependencia de los pensionistas. Esta tendencia demográfica afecta a todas las generaciones, pero sobre todo a las más jóvenes, por el hecho de que serán estas generaciones jóvenes las que serán mayores de sesenta y cinco años durante más tiempo. Sin embargo, nos subraya la Ley que no es solo la tendencia demográfica el único factor que aconseja hacer las reformas que esta ley realiza en el sistema de pensiones. Además, reconoce la Ley que resulta necesario reforzar la contributividad del sistema estableciendo una relación más adecuada entre el esfuerzo realizado en cotizaciones a lo largo de la vida laboral y las prestaciones contributivas a percibir. Esta situación no es solo propia de España, sino común al resto de los países de nuestro entorno. Los Consejos europeos de Lisboa, Estocolmo, Gotemburgo, Barcelona, Bruselas, hasta llegar a los más recientes, promueven como prioridades la prolongación de la vida activa y la desincentivación de la jubilación anticipada y países de nuestro entorno han realizado reformas legales en el sentido de reducir los estímulos al abandono prematuro de la vida activa y algunos han establecido la edad legal en los 67 años.

Las medidas de la Ley se pueden resumir en tres: (i) ampliación del periodo de cómputo de 15 a 25 años para el cálculo de la base reguladora; (ii) retraso de la edad ordinaria de jubilación de 65 a 67 aplicándose coeficientes reductores en caso de jubilación anticipada; (iii) ampliación de la Escala de 35 a 37 años cotizados para recibir el 100% de la pensión junto a una bajada progresiva de la citada Escala hasta convertirse en totalmente proporcional.

Cuando entren en vigor todas las medidas en 2027, los estudios que baraja el Instituto de Actuarios Españoles arrojan los siguientes resultados:

1. Por pasar de 15 a 25 años el periodo de cálculo de la base reguladora, la pensión bajará en un intervalo entre un 7% y un 9%.



2. Por retrasar la edad de jubilación de los 65 a los 67: la pensión bajará una media del 14%.
3. Por ampliación de la Escala de 35 a 37 años: la pensión bajará en un intervalo entre el 4% y el 8%.

Los tres datos anteriores nos dejan un intervalo medio de bajada del 28%.

Este dato es congruente con la disminución del ratio cotizante-pensionista entre 2010 y 2030 que manejan distintos organismos públicos y privados, y que se sitúa también en un 28,8%.

En el caso de las pensiones del régimen de trabajadores autónomos, la reducción en 2027 podría llegar a un 42,86%, puesto que estos trabajadores se ven más afectados en la nueva forma de cálculo de la Base Reguladora, al pasar de 15 a 25 años el periodo de cálculo de la misma, suponiendo sólo este efecto entre el 26% frente al importe del régimen general cifrado entre un 7% y un 9%.

Y ¿se puede esperar tanto tiempo? ¿Cuánto será el efecto dentro de cinco años en 2016? ¿Y dentro de diez años en 2021?

En este sentido, la disposición adicional vigésima cuarta de la ley, relativa a estudios actuariales en los coeficientes reductores de la pensión en la jubilación anticipada y ampliadores por retraso en la edad de jubilación, establece que el Gobierno realizará un estudio actuarial, en el plazo de un año, relacionado con los coeficientes reductores de la pensión utilizados en la jubilación anticipada, previstos en el apartado 2 del artículo 161 bis de la Ley

General de la Seguridad Social, así como de los coeficientes amplificadores de la pensión utilizados en el artículo 163, al objeto de evaluar su adaptación a los principios de proporcionalidad y contributividad al sistema.

Aquí cabe la siguiente pregunta ¿después de haber comenzado la revisión del Pacto de Toledo en 2008 (cinco años después de su último informe en 2003) y de haber tardado tres años en emitir su informe de revisión en enero de 2011, y después de más de seis meses de trámite parlamentario de la ley de reforma, hay que esperar un año más en conocer esa adecuabilidad de los coeficientes?

La respuesta es clara: en primer lugar no es concebible que los coeficientes reductores estén en una horquilla del 6% al 8%, pero los ampliadores entre el 2% y el 4%. No existe estudio actuarial que soporte esta disparidad entre ampliar o retrasar. Incluso no es concebible en términos de política social, que debe fomentar alargar la edad de jubilación. En segundo lugar, una vez hecho el estudio actuarial por el que suscribe da como resultado un porcentaje del 6,5%; ahora bien, si a la vez al coeficiente reductor o ampliador se aplica la escala de porcenta-

jes por años cotizados (aplicable a la base reguladora para calcular la pensión), entonces el coeficiente pasa al 3,75%, pero prácticamente igual tanto si se trata de retrasar como de adelantar la edad de jubilación. Estos coeficientes van reduciéndose a medida que se proyectan los cálculos a años venideros, y ello por el aumento de la esperanza de vida.

Por otro lado, la escala de porcentajes¹ por años cotizados (aplicable a la base reguladora para calcular la pensión), que se ha ampliado hasta los 37 años en donde se aplica el 100%, continúa aplicándose un 50% cuando se han cotizado 15 años, si bien actuarialmente ese coeficiente debería reducirse al 39%. En consecuencia, el sistema continúa siendo muy generoso en contra de la contributividad.

¹ El apartado Cinco del artículo 4 de la Ley 27/2011 modifica el período de tiempo preciso para alcanzar el cien por cien de la base reguladora de la pensión, estableciendo los siguientes porcentajes de aplicación a la base reguladora: por los primeros quince años cotizados, el 50 por 100. Y a partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, el 0,19 por 100 y los que rebasen el mes 248, el 0,18 por 100, sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100 por 100, salvo en los casos en que se acceda a la pensión con una edad superior a la que resulte de aplicación. Porque, en este último caso y siempre que al cumplir dicha edad se hubiera reunido el período mínimo de cotización de quince años, se reconocerá al interesado un porcentaje adicional consistente entre un 2 y un 4 por 100 por cada año completo transcurrido entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión, en función del número de años cotizados que se acrediten. Los nuevos porcentajes señalados en el párrafo anterior, se aplicarán a partir del 1 de enero de 2027. Hasta dicha fecha, se establece el período transitorio y gradual que se contiene en el apartado Seis del artículo 4 de la ley. Mientras que en varios párrafos de la Exposición de motivos se menciona que la Ley 27/2011 modifica el sistema de cálculo de la pensión de jubilación en la forma recogida en el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, suscrito el 2 de febrero de 2011 en el marco del Diálogo social entre los interlocutores sociales y el Gobierno, cuya Parte II está referido al Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, en el marco del cual se recogen una serie de compromisos, entre otros que la Escala de cálculo para acceder al 100% de la base reguladora de la pensión se modificara y evolucionara desde el 50% de la base reguladora a los 15 años hasta el 100% de la base reguladora a los 37 años con una estructura totalmente regular y proporcional; sin embargo, esto no ha sido así en la Ley, ya que los parámetros hacen que sea totalmente regular y proporcional hasta que se alcanzan los 35 años y 8 meses, es decir, hasta alcanzar los 248 meses al 0,19% por mes, pero al sobrepasar los 248 meses y cambiar el porcentaje al 0,18% por los escasos últimos 16 meses, para “cuadrar” que al alcanzar los 37 años sea el 100%, se rompe la pretendida “estructura totalmente regular y proporcional. Matemáticamente hubiera sido sencillo alcanzar esa estructura totalmente regular y proporcional, puesto que la ecuación se soluciona con un único porcentaje igual al resultado del quebrado $1/528$ en tanto por uno, siendo $100/528$ su expresión en tanto por ciento, es decir, igual a %, en vez del 0,18%, por lo que no se entiende la maniobra jurídico-matemática de dejar 16 meses fuera de esa proporcionalidad, lo que conlleva una estructura cuasi-totalmente regular y proporcional, y que, en definitiva, no era lo que quería el Acuerdo social y económico.



Como consecuencia de las recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo, la ley introduce el denominado factor de sostenibilidad² del sistema de seguridad social en su artículo 8, de modo que, a partir de 2027, los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada cinco años.

Pero, ¿por qué introduce la Ley un elemento que tomará efecto a tan largo plazo? Posiblemente sea la mayor *vacatio legis* que ningún ordenamiento jurídico mundial haya dado a una norma.

Lo que es un record mundial puede esconder una estrategia para introducir modificaciones de mucho mayor calado. Así, el factor sostenibilidad es una ventana abierta hacia un sistema de cuentas nocionales como el que tienen en Suecia.

El Grupo Consultivo de Reflexión sobre Políticas Públicas de UNESPA³ considera, en su reciente dictamen sobre la reforma del sistema de pensiones, que la citada reforma va claramente en la buena dirección, pero no será suficiente para resolver los retos, carencias y limitaciones del actual sistema de pensiones. El Grupo considera que será de nuevo necesario introducir más cambios para asegurar su sostenibilidad, aumentar la transparencia y flexibilidad del sistema y reducir su complejidad, a la vez que entiende que se están agotando las posibilidades de reforma a través de cambios paramétricos (años computables para el cálculo de la pensión, edad de jubilación...). El Grupo considera que se debe ir más allá de acuerdo a la demografía y al cambio de patrón en el mercado laboral, que exige un modelo más flexible porque las carreras profesionales son más heterogéneas. En el Dictamen se

afirma que es necesario desligar la relación entre prestación y años cotizados, para avanzar hacia un modelo sencillo mediante el cual la prestación debería de ser en relación directa a la aportación realizada mediante cotizaciones por cada trabajador. La propuesta consiste, como ya se ha hecho en otros países como Suecia, en la creación de cuentas nocionales, una cuenta personal, pero continuando el sistema financiero actuarial como de reparto como el actual. El cambio reside en que a partir del momento de aplicación de las cuentas personales, la pensión a recibir pasa a estar en relación directa con el valor de dicha cotización acumulada. Es decir, la pensión de cada trabajador será el resultado de recibir como jubilado todo lo que aportó al sistema a lo largo de la vida laboral, actualizado en función del PIB, dividido entre los años de esperanza de vida que actuarialmente le quedan desde que se jubile.

Pero, ¿por qué introduce la Ley un elemento que tomará efecto a tan largo plazo? Posiblemente sea la mayor *vacatio legis* que ningún ordenamiento jurídico mundial haya dado a una norma

Según el Grupo Consultivo de UNESPA, esta fórmula aportaría los siguientes beneficios:

- 1. Equilibrio y sostenibilidad:** el sistema de pensiones, que debe ser descargado de todos los gastos no ligados a cotizaciones (como los complementos a mínimos que deberían financiarse vía impuestos), sería mucho más equilibrado y por tanto sostenible en el tiempo.
- 2. Responsabilidad y libertad individual:** Con un modelo de cuentas personales virtuales, cada trabajador puede conocer en cada momento cuál es su aportación acumulada y, en función de su esperanza de vida, cuál sería su escenario de pensión en función de cuando decida jubilarse. Con independencia de normativa laboral específica, no sería necesaria una limitación en la edad de jubilación, siendo posible tanto anticiparse como prolongar la vida laboral en función de la pensión que se haya generado. Lo cual corregiría, entre otros, la pérdida de pensión de los desempleados más mayores que, incluso con carreras de cotización largas, no pueden reengancharse al mercado laboral precisamente en los años que más se toman en cuenta para calcular la pensión.
- 3. Una mayor información,** el Grupo también propone que se aumente la transparencia, permite adoptar mejores decisiones de ahorro y de gasto a lo largo de la vida laboral pensando en el complemento a la jubilación pública. Del mismo modo, los trabaja-

² Artículo 8. Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.

Se introduce una nueva disposición adicional, la quincuagésima novena, en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, con la siguiente redacción: «Disposición adicional quincuagésima novena. Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.

Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.»

³ El Grupo Consultivo de Reflexión sobre Políticas Públicas de UNESPA está formado por: Juan Manuel Eguiagaray (presidente), Rafael Doménech, José María Fidalgo, José Luis Leal Maldonado, Víctor Pérez Díaz, y Felipe Serrano. En la página web de Unespa (www.unespa.es) está disponible el Dictamen completo del Grupo.

dores serán más conscientes de lo que aportan a la seguridad social mediante fórmulas de transparencia como informar en las nóminas de la cotización personal y empresarial para las pensiones.

El Grupo Consultivo de UNESPA también considera que es necesario abordar un cambio del patrón de ahorro de la sociedad, algo a lo que sin duda ayudaría la mayor conciencia e información que producirían las cuentas personales. Para ello, trabaja ya en un próximo Dictamen que presentará medidas para incentivar la capitalización de ahorro para la jubilación.



Efectivamente, también la reforma de las pensiones, como hemos dicho, debe profundizar también en la reforma del Sistema Complementario de Pensiones, los conocidos como Segundo y Tercer Pilar. Como ya ha planteado el Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de enero de 2011, y el citado Libro Verde de la Comisión Europea, se deben facilitar a los trabajadores los vehículos financieros suficientemente incentivados para complementar sus prestaciones públicas. Estos instrumentos privados deben ser adecuados a su objetivo de complemento de la merma en la pensión pública. Se abre, entonces, un nuevo y necesario periodo de debate en el que tanto el sector asegurador y de los fondos de pensiones como los poderes públicos busquen fórmulas para fomentar e incentivar el ahorro a largo plazo y la cultura financiera finalista de complemento a la jubilación. Pero no tenemos todo el tiempo del mundo. Ya llevamos mucho retraso con respecto a la hora prevista.

En este sentido, hay que destacar la importancia de que se incentive el ahorro y la inversión en productos financieros diseñados de cara a la jubilación, evitando una visión cortoplacista en los clientes estimulando el ahorro a medio y largo plazo no sólo a través de productos pensados para la jubilación sino también con acciones comerciales que incentiven esa visión a medio y largo plazo en el ahorrador en los citados instrumentos. Del total ahorro financiero de las familias españolas (1,8 billones de euros), sólo el 5% está en Fondos de Pensiones, a pesar de que se trata de un vehículo idóneo para el ahorro para la jubilación.

Se necesita, por tanto, un cambio estructural a largo plazo en la forma de ahorrar que tenemos en España. Todavía caben impulsos importantes al sistema complementario, como el desarrollo del sistema de los planes de empleo, gran asignatura pendiente, y que, vía planes de pensiones o productos aseguradores, o ambos, introduciría una visión a largo plazo en el tejido empresarial español, y especialmente, en las PYMES.

Se debe demandar con urgencia el fomento de todos los instrumentos de previsión empresarial e individual con medidas concretas, como son: i) favorecer el cobro de prestaciones en forma de renta; ii) volver a la separación de los límites de aportación empresa-trabajador; iii) permitir los seguros de dependencia tengan un límite independiente de los planes de pensiones; iv) Para autónomos: creación de unos nuevos PIAS que evite el límite anual de 8.000 euros y mantenga el límite total de 240.000; v) dar una fiscalidad favorable en las prestaciones de invalidez y dependencia, y aquellas prestaciones de fallecimiento para hijos menores de 16 años; y vi) volver a fomentar el ahorro-previsión a largo plazo, diferenciándolo del ahorro especulativo o a corto plazo, estableciendo un tipo fijo reducido de gravamen que favorezca las rentas del ahorro que se hayan generado en el largo plazo en periodos superiores a diez años. En definitiva: una vuelta decidida y firme a los principios rectores del Pacto de Toledo sobre la previsión social complementaria, y la eliminación de ciertos recortes legislativos sufridos desde 2007, y sobre todo en un contexto económico donde el ahorro es uno de los catalizadores económicos que fomentarán la aceleración de la salida de la crisis económica en la que nos encontramos.

Es obligatorio hacer también mención a la necesaria formación que debe hacerse en los distintos estratos de la sociedad (jóvenes y no tan jóvenes) para sensibilizarlos sobre la importancia de generar un ahorro destinado al complemento de los derechos de pensión pública desde una fase temprana. Es un esfuerzo que debe ser compartido por todos, tanto por las instituciones públicas como privadas.