

LAS PENSIONES 2004-2008

José A. Herce (*)

1. ¿CÓMO HAN EVOLUCIONADO LAS PENSIONES EN 2000-2004 EN ESPAÑA?

Durante la legislatura que finaliza se han dado diversos desarrollos en materia de pensiones que fundamentalmente han consistido en la introducción de la jubilación flexible y parcial, la extensión de la cobertura por incapacidad transitoria, accidentes de trabajo y enfermedad profesional a los trabajadores autónomos, el aumento del coeficiente de las pensiones de viudedad y la distribución de vidas laborales a los afiliados. El Pacto de Toledo se renovó a finales de 2003 mediante la inclusión de varias recomendaciones adicionales. Todos estos años, además, la seguridad social ha tenido que aplicar pagas únicas al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones en la medida que la inflación observada ha superado a la prevista. El fondo de reserva, que se creó al comienzo de la legislatura, finalizará la misma con más de 12.000 millones de euros, el doble de lo inicialmente previsto. Esta acumulación ha sido fruto de los superávit acumulados en el período por el sistema español de pensiones contributivas, en el que mientras la afiliación aumentaba en casi 2,5 millones de trabajadores, las pensiones lo hacían en sólo unas 300.000. Las pensiones complementarias registraron desarrollos especialmente en materia de externalización de planes de empleo y la iniciativa del gobierno, que se materializará a lo largo del presente año, de suscribir planes de pensiones para los funcionarios y personal laboral de la administración central aportando el equivalente a un modesto 0,5 por 100 del salario de los trabajadores para estimular la participación voluntaria de éstos. Los nuevos reglamentos de planes y fondos de pensiones se aprobarán antes de que acabe la legislatura.

No puede decirse pues, que el sistema de pensiones contributivas de la seguridad social haya transitado sin pena ni gloria por la legislatura a punto de concluir. En realidad ha tenido un des-

empeño brillante si nos atenemos a las meras cifras de afiliados y cuenta de resultados. Aunque algunas de las realizaciones señaladas corresponden a promesas electorales del gobierno, otras han superado las expectativas y pocos hubieran tomado dichas realizaciones como realistas, de haberse expresado en los mismos términos durante la campaña de las últimas elecciones generales.

Pero hay sombras en, al menos, dos ámbitos relacionados. La jubilación anticipada y las prejubilaciones. En materia de jubilación anticipada, la cláusula de afiliación mutualista en enero de 1967, que permitía la jubilación a partir de los 60 años con una penalización por año adelantado, estaba dejando de ser efectiva poco a poco ya que cada vez menos trabajadores podían acogerse a ella debido al mero relevo generacional. Ello, sin necesidad de legislar nada, hubiera acabado con la jubilación anticipada haciendo subir progresivamente la edad efectiva media de jubilación. Así, además, se hubieran frenado las prejubilaciones practicadas por empresas y trabajadores, que encuentran en este tipo de mecanismos de jubilación anticipada un fuerte apoyo. Pero el Real Decreto de diciembre de 2001, fruto del acuerdo social entre el gobierno, CEOE y CC.OO., volvía a introducir la jubilación anticipada (a partir de los 61 años) por la puerta de atrás del sistema.

Las prejubilaciones se han seguido practicando con creciente intensidad, muchas veces acogidas a convenios especiales con la Seguridad Social y el INEM. Como acuerdos privados y libres entre empresas y trabajadores, las prejubilaciones no deberían ser engrasadas por la seguridad social, salvo en los casos genuinos de despido y paro subsiguiente, sino afrontados sus costes por empresas y trabajadores exclusivamente. En este campo, la retórica sigue abundando, pero son muy pocas las iniciativas verdaderamente orientadas a desvincular las ayudas públicas de las prácticas observadas.

2. TAREAS PENDIENTES

Los desarrollos anteriormente mencionados contribuirán a establecer la cultura de la jubilación flexible o a tiempo parcial en nuestro país, algo muy deseable que, sin embargo, tardará tiempo en desarrollarse. Ello se debe a que los incentivos todavía no están claros ni son suficientemente fuertes. Esta flexibilidad es muy necesaria en nuestro sistema de pensiones públicas, pero no debe llevar a que la edad efectiva de jubilación disminuya, sino a todo lo contrario. Por ello, la reintroducción de la jubilación anticipada a partir de los 61 años es contraproducente, al menos en mi opinión. También representan un primer paso, muy modesto, en la dirección de equiparar los diferentes regímenes de la seguridad social, las medidas para los trabajadores autónomos. Esta equiparación es necesaria para evitar la desproporción que hoy existe entre la correspondencia pensiones/cotizaciones del régimen general, por un lado, y los demás regímenes especiales, por otro. Aunque se tienda a ver las pensiones de los trabajadores autónomos como muy inferiores a las de aquellos del régimen general, en realidad, las primeras son menores por las magras cotizaciones pagadas por muchos afiliados a los diferentes regímenes especiales.

Pero, si hablamos de tareas pendientes, habríamos de referirnos al equilibrio a largo plazo de los gastos e ingresos de las pensiones públicas. Por muy saludable que nos parezca la situación actual del sistema y por muy seguros que estemos de que dicha situación se prolongará durante unos años, no deberíamos rebajar la preocupación por el futuro a largo plazo del sistema. Un futuro que sigue siendo de creciente insuficiencia financiera a partir de aproximadamente el año 2020. Este futuro no parece despejarse con el paso del tiempo, a pesar de la formidable coyuntura de los últimos años, y se caracteriza por un deterioro de la relación afiliados/pensionistas que, con las fórmulas actuales para el cálculo de pensiones y cotizaciones, llevará a ingresos inferiores a los gastos corrientes y provocará la desaparición del fondo de reserva en unos pocos años.

La razón de ello, es que el desequilibrio actuarial entre las cotizaciones y pensiones que el sistema afecta a cada afiliado, que se acumula en una deuda implícita que no queremos ver, se verá exacerbado por la prolongación de las tendencias a permanecer menos tiempo en la actividad y la ampliación de los períodos de vida pasiva. Ni la natalidad, ni la inmigración, ni la productividad pue-

den contrarrestar los efectos de estas tendencias, y, por lo tanto, las medidas a tomar son de otra naturaleza, aunque muy sencillas de entender: cotizar (o ahorrar) más y jubilarse más tarde, o una mezcla de las dos. Estas medidas son muy impopulares, y ello explica que apenas las hayamos visto sugeridas en las propuestas electorales, tanto en España como en otros países.

Comprender que el reto es un tipo de envejecimiento que, a la vez, es una buena noticia, pues vivimos más, es la clave de la acción requerida para afrontar con garantías el futuro de las pensiones. Pero por lejano que nos parezca dicho futuro, comprenderemos también que las medidas a adoptar tienen por delante un recorrido aún más largo para llegar a ser eficaces sin producir excesivas distorsiones en los que las sufran. De ahí la urgencia en preparar un futuro que ahora puede parecernos lejano. Esta es la gran tarea a la que, sin embargo, muy pocos gobiernos europeos han prestado la atención suficiente.

Una discusión que no prosperó en la legislatura que acaba, con motivo del nuevo informe del Pacto de Toledo, fue la de la ampliación del período de cómputo de las pensiones. Es decir, la extensión de los actuales quince años en la fórmula de la base reguladora de la pensión hasta, eventualmente, toda la vida laboral del trabajador. No prosperó esta discusión porque los sindicatos se mostraron contrarios a ello. De manera radical, desde luego, la UGT. Es cierto que esta medida haría disminuir las pensiones de manera apreciable, como se constató en los años posteriores a 1985, cuando el período de cómputo pasó de 2 a 8 años. Nótese, sin embargo, que los interlocutores sociales apenas hablan de aumentar las cotizaciones o la carrera de cotización, o de retrasar la edad de jubilación, o de crear un sistema obligatorio de planes de pensiones individuales. Se habla, sin muchas garantías de llegar a nada concluyente sin conflictos serios, de reducir las pensiones. Ésta, en mi opinión, es la peor vía, la más desmovilizadora, porque enfatiza el lado defensivo de una estrategia de reforma de las pensiones, en lugar de acentuar el lado ofensivo. Es decir, el convencimiento de que los niveles de seguridad económica y protección social alcanzados por nuestras sociedades desarrolladas se pueden mantener y mejorar siempre que los ciudadanos mantengan el esfuerzo requerido.

No es posible, en las circunstancias presentes de creciente expectativa de vida, financiar con los arreglos actuales de cotizaciones y pensiones una

vida laboral cada vez más corta y una vida inactiva cada vez más larga. La frecuente invocación a la solidaridad para cuadrar las cuentas no es sino un espejismo que nos desvía del camino de reformas que tenemos que recorrer en España y en muchos otros países avanzados.

3. TAREAS INMEDIATAS

Es decir, que de cara a la reforma sustantiva del sistema de pensiones, la pasada legislatura ha tenido resultados muy modestos. Como los tendrá probablemente la próxima. No obstante, no dejarán de hacerse cosas en este ámbito, aunque todo dependerá de qué partido gane las elecciones. O no. Es tal el temor que suscita entre los estrategas electorales la reforma sustantiva del sistema de pensiones públicas que, muy probablemente, la próxima legislatura afrontará el continuismo legendario en esta materia, aunque ello venga animado por los consabidos golpes de efecto con motivo de la actualización de pensiones, la equiparación de algunas de ellas, etcétera.

Pero, en el pasado se han abierto algunas vías que convendría profundizar, aprovechando, incluso, para abrir algunas adyacentes de poco coste electoral que, al menos, no compliquen las cosas a gobiernos más ambiciosos en esta materia en el futuro. Me refiero a la equiparación de regímenes y a la generalización de la protección a las fórmulas de tiempo parcial. Entre las nuevas vías podrían explorarse la segregación de ciertas contingencias y la creación de cuentas individuales de seguridad social. Todas ellas son asequibles en términos electorales y puede que algunas convencieran a los electores de que el gobierno que las inicie tiene ideas avanzadas sobre el futuro de las pensiones, pero veámoslas con más detalle.

La equiparación de regímenes debería lograr poco a poco que por cada euro cotizado se recibiese la misma pensión, independientemente del régimen al que se pertenezca. Ello equivaldría a la instauración de un único régimen de hecho. La razón de ser de los actuales regímenes especiales es que sus afiliados se incorporaron en el pasado, y todavía hoy en cierta medida, con escasas perspectivas de desarrollar carreras largas y sustantivas de cotización. Pero hoy también es frecuente el tránsito de un trabajador entre el régimen general y el de autónomos, por ejemplo, y las fronteras entre los diversos empleos y empresas son cada vez más difusas. Un trabajador debería poder acu-

mular sus derechos sin distorsiones respecto a lo que cada euro puede comprar en cada régimen de pensiones y, en este sentido, queda un largo trecho por recorrer, que las recientes medidas apenas han desbrozado.

La protección social (y laboral) de la actividad a tiempo parcial y a tiempo determinado debería ser plenamente extendida, de nuevo, teniendo en cuenta la necesaria flexibilidad en la acumulación de derechos y obligaciones, más necesaria en estas circunstancias que en la actividad a tiempo completo indefinido. Ello, también, preservando la regla de que cada euro debe comprar los mismos derechos. Como, bajo un régimen de actividad parcial, no serán tantos los euros que los trabajadores (o sus empresas) podrán dedicar a la compra de derechos de seguridad social, como si estuviesen a tiempo completo indefinido, sería bueno que se establecieran fórmulas para que los trabajadores realizasen cotizaciones complementarias. La práctica de garantizar derechos completos a cambio de cotizaciones parciales puede mantenerse durante los primeros años de vida laboral, como una bonificación más, pero no debería mantenerse indefinidamente, pues ello distorsionaría las decisiones de oferta de trabajo a tiempo parcial de los agentes. Por el contrario, muchos trabajadores que sólo desearían someterse a un régimen de tiempo parcial o por tiempo determinado participarían más gustosamente si supieran que las reglas ordinarias de cotización y acumulación de derechos se les aplican, adaptadas, como a cualquier otro trabajador. En este sentido, el período de carencia de 15 años es arbitrario y penaliza a muchos trabajadores potenciales, aunque beneficia desproporcionadamente a otros. Esta regla existe para hacer buenas las pensiones mínimas, que en ausencia de la primera, pasarían a ser percibidas por trabajadores con muy pocos años cotizados. Pero convendría moverse en la dirección que nos llevase a que el primer euro cotizado abriese la cuenta de derechos acumulados de los trabajadores. Así, estimularíamos la participación activa de la que tan necesitados estamos.

La segregación de contingencias es cada vez más necesaria a medida que se generaliza la participación femenina y desaparece la inactividad en edades aptas para el trabajo. Hasta hace pocos años, muchas mujeres sólo podían aspirar a "heredar" la pensión de jubilación, causada o no, de sus maridos fallecidos que tuvieran derecho a ella. En la actualidad, los casos de concurrencia de pensiones aumentan porque a las pensiones de

viudedad se unen las de jubilación. Este desarrollo está haciendo que muchos trabajadores autónomos vean en la cotización por la base mínima una prima de seguro de vida (supervivientes e invalidez) antes que la manera de acumular derechos de jubilación. Antes bien, confían estos últimos a las aportaciones que son capaces de hacer al sistema complementario. Por el contrario, los trabajadores solteros soportan unas cotizaciones desproporcionadamente elevadas. Las contingencias de invalidez y, desde luego, las de supervivencia deberían racionalizarse y, quizás, segregarse de la cotización para la pensión de jubilación que es una contingencia muy diferente. En todo caso, el tratamiento de las pensiones de viudedad ya causadas, muy reducidas, por lo general, ha de ser diferente del caso aludido de concurrencia de pensiones.

Finalmente, la seguridad social, al igual que ha iniciado el envío de vidas laborales a los afiliados, debería crear cuentas individuales en las que se recogieran estimaciones del valor de las cotizaciones realizadas y los derechos de pensión acumulados hasta una fecha. Habría que establecer qué se entiende por derechos de pensión, bajo diferentes contingencias e hipótesis estándar, pero los afiliados deberían poder seguir su trayectoria con plena información. Esta innovación, permitiría introducir sistemas actuariales de valoración que, con

el tiempo, reemplazasen a las arbitrarias fórmulas de pensiones que se manejan en la actualidad, sobre las cuales es imposible definir conceptos tan manejados como "contributividad" o "proporcionalidad" de las pensiones. Un desarrollo natural de esta idea son las cuentas "nocionales" introducidas hace años en Suecia y en otros países europeos. Con este sistema de cuentas, las pensiones se ajustan actuarialmente a las cotizaciones efectuadas, aunque se sigan financiando mediante el reparto, pero dejan de ser de prestación definida para pasar a ser de contribución definida, determinando el equilibrio a largo plazo del sistema.

Las propuestas anteriores podrían aplicarse con variantes sin mucha dilación y promoverían un cambio apreciable en la cultura de la protección social en nuestro país. Así prepararían el terreno para las medidas más radicales que habría que tomar antes de que acabe la presente década orientadas a estimular la jubilación a edades más tardías y a proveer mayores recursos durante la vida activa para una vida "pasiva" más larga que, sin embargo, queremos vivir al mismo nivel material que nuestra vida activa.

NOTA

(*) FEDEA y Universidad Complutense.