

LA POLÍTICA DE JUBILACIONES ANTICIPADAS

El objetivo de la presente nota de **José Ramón Lorente Hurtado** es analizar los resultados y las posibilidades de la política española de jubilaciones anticipadas. En la primera parte se estudian las actuaciones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo (FNPT) en el campo de las jubilaciones anticipadas. En la segunda se estiman los costes de una medida que desde hace tiempo viene siendo reclamada por las centrales sindicales y que finalmente ha sido recogida en el Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE): la reducción en un año de la edad de jubilación con el 100 por 100 de los derechos pasivos de los trabajadores afectados.

INTRODUCCION

LAS jubilaciones anticipadas han sido una de las medidas de política de reparto de trabajo utilizadas con mayor profusión en las economías occidentales desde el estallido de la crisis energética a finales de 1973. Esta utilización, sin embargo, ha tenido un claro elemento diferenciador con respecto a actuaciones anteriores en el mismo sentido. En el pasado, las jubilaciones anticipadas —y, en general, toda la política de *work-sharing*— han sido componentes de una política social encaminada a mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora. La novedad del enfoque actual radica en la utilización de las jubilaciones anticipadas como medida de política económica dirigida a contener el preocupante crecimiento de las tasas de paro que se viene registrando en los países de la OCDE.

En España, como en todos los países occidentales, y tal como se constata en los cua-

drod núms. 1 y 2, se ha registrado en los últimos lustros una tendencia espontánea de reducción de la edad media de jubilación. La política económica de los últimos años ha intentado acelerar dicha tendencia intensificando los programas de jubilación anticipada con cargo a los Planes de Inversiones del FNPT y, por otra parte, la disposición adicional quinta del Estatuto de los Trabajadores fijó en los sesenta y nueve años la edad de jubilación forzosa (1).

I. LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS CON CARGO AL FNPT

Desde mediados de la década de los sesenta, en las Ordenes Ministeriales que aprobaban anualmente las normas de aplicación de los Planes de Inversiones del desaparecido (2) FNPT, se estableció la posibilidad de facilitar la jubilación anticipada de los trabajadores afectados por reconversiones industriales y expedientes de regula-

ción de empleo cuando dejaran de percibir el subsidio de paro. Desde el primer momento, el expediente utilizado para instrumentar dicha política fue la concesión, por el FNPT, de subvenciones equivalentes a la pensión que le hubiera correspondido al trabajador —en principio mayor de sesenta años— (3) de tener la edad necesaria para obtener aquélla al producirse la situación de desempleo. El FNPT abonaba, además, las cotizaciones correspondientes para que la Seguridad Social pudiera en su día reconocer la pensión (4). A partir de 1969 se dispuso que las empresas participaran, siempre que fuera posible, en la financiación de las ayudas equivalentes a la pensión de jubilación, y a partir de 1975 (XIV Plan) se ordena que el importe de las ayudas sea revisado anualmente a partir del segundo año de percepción de las mismas (5).

Los programas de jubilaciones anticipadas del FNPT han experimentado un notable desarrollo en los últimos años como consecuencia del deterioro de la situación en nuestro mercado laboral. Hasta 1978 no se desglosan en los Planes de Inversiones del FNPT las dotaciones destinadas a los programas de jubilaciones anticipadas. En dicho año tales asignaciones ascendieron al 8,1 por 100 de la inversión total presupuestada por el FNPT (incluyendo el Plan Complementario), porcentaje que ascendió al 15,2 por 100 en 1979 y al 26,8 por 100 en 1980. Como se desprende del cuadro n.º 3, entre 1976 y 1979 el importe de las ayudas para jubilaciones anticipadas concedidas por el FNPT ha crecido a un ritmo anual medio del 28,4 por 100, mientras que el importe de las ayudas concedidas en

1980 es más de dos veces superior al registrado en 1979. El Plan de Inversiones de Protección al Trabajo de 1981 (B.O.E. 30-III-1981) no especifica la dotación destinada a jubilaciones anticipadas, pero las referencias que en el mismo se contienen a los expedientes ya autorizados por la Dirección General de Empleo (6) y a los expedientes globales de reestructuración sectorial en estudio por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y el efecto *carry-over* de los fondos comprometidos en ejercicios anteriores, invitan a pronosticar, para el presente ejercicio, un nuevo crecimiento espectacular de las

CUADRO N.º 1

TASAS DE ACTIVIDAD DE LA POBLACION DE 65 AÑOS Y MAS

PAISES	1965	1975	1985 (Proy.)
Estados Unidos	17,0	14,0	13,0
Japón	34,0	30,7	25,7
Bélgica	6,4	6,3	6,2
Reino Unido	12,4	10,6	10,2
Suecia	n.d.	10,9	7,3
Francia	13,1	7,1	3,8
Alemania	14,0	9,9	4,7
Holanda	9,3	6,7	4,7
Italia	10,8	7,0	5,3
Dinamarca	22,8	20,0	15,4
Finlandia	9,9	8,9	7,3

Fuente: OCDE.

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD DE LA POBLACION ESPAÑOLA MAYOR DE 55 AÑOS

AÑOS	VARONES				MUJERES			
	55-59	60-64	65-69	70 y más	55-59	60-64	65-69	70 y más
1965	0,9139	0,8433	0,5218	0,2213	0,2189	0,1627	0,1175	0,0740
1970	0,9030	0,8287	0,4858	0,1944	0,2061	0,1618	0,1159	0,0676
1975	0,8673	0,7741	0,3993	0,1366	0,2522	0,2140	0,1387	0,0502
1980	0,8479	0,6328	0,2100	0,0676	0,2399	0,1697	0,0760	0,0202

Fuentes: INE y EPA.

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DE LOS PROGRAMAS DE JUBILACIONES ANTICIPADAS DEL FNPT

AÑOS	Trabajadores afectados	Dotaciones presupuestarias (millones de pesetas)	Ayudas concedidas (millones de pesetas)	Financiación empresarial (millones de pesetas)
1976	2.074	—	1.257	678
1977	7.238	—	1.557	563
1978	2.521	1.500	1.928	n.d.
1979	2.362	2.900	2.658	n.d.
1980	4.307	5.949	5.942	7.685

Fuente: Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.

ayudas para jubilaciones anticipadas.

La contribución empresarial a la financiación de los programas de jubilaciones anticipadas ha visto, asimismo, crecer su importancia en los últimos años y en 1980 su importe superó al correspondiente al FNPT. Es importante subrayar este dato si tenemos en cuenta que el coste global de los programas de jubilación anticipada en 1981 superará, con toda seguridad, los 15.000 millones de pesetas, y que una alternativa que se deben plantear nuestros políticos antes de modificar la normativa que regula la jubilación con plenos derechos en nuestro sistema de Seguridad Social es intensificar aquellos programas en los que la aportación empresarial —y, consecuentemente, la menor onerosidad para el erario público— está garantizada.

II. LA DISMINUCION EN UN AÑO DE LA EDAD DE JUBILACION ORDINARIA

A pesar de la especial gravedad de los efectos que la crisis económica, desencadenada a finales de 1973, ha tenido en nuestro mercado laboral, en España no se han adoptado medidas generales de fomento de la jubilación anticipada y toda la actuación en este terreno se ha limitado a los programas del FNPT. Sin embargo, ya el Programa a Medio Plazo para la Economía Española, publicado por el Gobierno en 1979, hablaba de «reducciones selectivas de la edad de jubilación en aquellos contingentes en los que tal medida se justifique». Por otra

parte, con ocasión de la firma del AMI en enero de 1980, CEOE y UGT acordaron presentar una propuesta al Gobierno «para conseguir que la jubilación ordinaria pueda practicarse a los sesenta y cuatro años». En febrero de 1981, tras un año en el que las múltiples consultas entre las partes sociales y la Administración no se tradujeron en ninguna medida concreta, el acta de revisión del AMI contiene una moción en la que se insta al Gobierno a que «se ultimen con urgencia los estudios económicos, de financiación y jurídicos precisos para la puesta en aplicación de la jubilación anticipada a los sesenta y cuatro años, ya que lo actuado a este respecto durante 1980 constituye una aproximación insuficiente». En junio de 1981, las partes firmantes del ANE (el Gobierno, CEOE, CC.OO. y UGT) declaran «haber examinado los posibles efectos sobre el empleo del establecimiento de un sistema que permita la jubilación con el 100 por 100 de los derechos pasivos de los trabajadores al cumplir sesenta y cuatro años de edad y la simultánea contratación por parte de las empresas de trabajadores jóvenes o perceptores del Seguro de Desempleo en número igual al de las jubilaciones anticipadas que se pacten con contratos de igual naturaleza que los que se sustituyen», y concluyen afirmando que «el Gobierno elaborará, en el plazo de dos meses, una norma estableciendo la regulación de un sistema que, por la vía de los convenios colectivos o del acuerdo entre empresas y trabajadores, permita las sustituciones citadas».

En España, tanto la existencia de tasas de actividad comparativamente elevadas en las

edades avanzadas como la significativa proporción de la población activa protegida por el sistema de pensiones de jubilación de la Seguridad Social son circunstancias que favorecen la eficacia de medidas de rebaja de la edad de jubilación con plenos derechos. En principio, la modificación de la edad de jubilación parece una idea atractiva, pues implicará una sacudida en los escalafones laborales con posibilidades de promoción para los trabajadores ya ocupados y posibilidades de empleo, sin las dificultades técnicas a las que se enfrentan otras medidas de reparto de trabajo, para los trabajadores parados, especialmente los jóvenes. Sin embargo, como luego razonaremos, nuestro peculiar sistema de revalorización de pensiones dificulta la aceptabilidad de esquemas opcionales de jubilaciones anticipadas. A continuación, tras una breve referencia a la legislación española en materia de jubilación, vamos a evaluar los costes y número de hipotéticos beneficiarios que implicará el adelanto en un año de la edad de jubilación ordinaria.

En nuestro Régimen General de la Seguridad Social, la prestación económica por jubilación consiste en una pensión vitalicia que se concede a los trabajadores que cesen en el trabajo por cuenta ajena tras haber cumplido los sesenta y cinco años y haber cotizado durante un período mínimo de diez años, de los cuales al menos setecientos días deberán haberse cotizado en los siete años anteriores al cese de la relación laboral. La pensión de jubilación se determina en función de la base reguladora que, a su vez, se obtiene dividiendo el montante de las bases de cotización de un

período de veinticuatro meses consecutivos, a elegir por el beneficiario, por veintiocho, al quedar comprendidas las cotizaciones de las pagas extraordinarias.

La cuantía de la pensión de jubilación se determina aplicando a la base reguladora un porcentaje según años de cotización efectivos, cuya escala comienza en el 50 por 100 con diez y termina en el 100 por 100 con treinta y cinco o más años (7). No obstante lo anterior, y en virtud de la prolija normativa dictada al establecerse una pensión de jubilación única en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, los afiliados al Régimen General de la Seguridad Social pueden jubilarse a partir de los sesenta años con aplicación de los siguientes coeficientes reductores: a los sesenta años con el 60 por 100 de la pensión que les hubiese correspondido en caso de tener sesenta y cinco; a los sesenta y uno con el 68 por 100; a los sesenta y dos con el 76 por 100, a los sesenta y tres con

el 84 por 100 y a los sesenta y cuatro con el 92 por 100. En el cuadro n.º 4 se detalla la distribución por edades de las altas de jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social en el quinquenio 1974-79 a la que se adiciona la proyección efectuada para el bienio 1981-82.

Cabe afirmar que la disparidad que ha existido tradicionalmente entre bases de cotización y salarios reales se ha traducido en una radical insuficiencia de nuestro sistema de pensiones de jubilación, agravada por el carácter graciable que en el pasado han tenido las revisiones de la cuantía de las mismas. Por otra parte, debe resaltarse que el paulatino acercamiento experimentado en los últimos años entre bases de cotización y salarios reales ha coincidido en el tiempo con un peculiar sistema de revalorización de pensiones que, aunque aumentase significativamente el importe de las pensiones mínimas, incrementaba las más elevadas —en principio, dada la trayectoria his-

tórica del sistema, las correspondientes a los jubilados en último lugar— a un ritmo significativamente inferior al crecimiento medio de los salarios (8). Los hechos apuntados son importantes porque implican un descenso significativo en la renta de los que opten por una jubilación precoz y explican, como se cuantifica en el cuadro número 4, tanto el elevado número de pensiones de jubilación que se solicitan con más de sesenta y cinco años como la escasa utilización (9) del vigente sistema de jubilación con coeficientes reductores. Asimismo, constituyen un freno para una utilización generalizada de cualquier esquema de adelanto en más de un año de la edad de jubilación con plenos derechos que se pueda introducir en el futuro sin garantizar a sus hipotéticos beneficiarios, hasta los sesenta y cinco años, un ritmo de crecimiento de sus pensiones análogo al que experimenten los salarios medios de la economía española.

CUADRO N.º 4

DISTRIBUCION POR EDADES DE LAS ALTAS DE JUBILACION EN EL REGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(En %)

EDAD	1975	1976	1977	1978	1979	1981-1982 (*)
De 60 años	8,05	8,76	8,51	9,67	10,50	11,5
De 61 años	2,79	3,51	3,91	3,64	4,25	4,5
De 62 años	2,67	3,26	4,27	3,76	4,01	4,5
De 63 años	2,64	3,25	4,29	4,05	4,76	5,0
De 64 años	2,94	3,27	4,63	4,26	4,41	5,0
De 65 años	52,42	51,74	50,78	52,12	49,80	48,0
De 66 y más años	28,49	26,21	23,61	22,50	22,27	21,5
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0

(*) Proyección.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.

Para analizar las consecuencias del adelanto en un año de la edad pensionable de nuestra Seguridad Social, es necesario precisar los perfiles jurídicos y cronológicos de la medida que la llevará a efecto y que el Gobierno tiene el compromiso de elaborar antes del 9 de agosto del presente año. En este sentido, vamos a suponer que se acordase, con efectos desde el 1 de julio de 1981, adelantar a los sesenta y cuatro años la edad de jubilación con plenos derechos pensionables en el Régimen General de la Seguridad Social (10) sin alterar los coeficientes reductores aplicables a edades inferiores ni el sistema de cálculo de la base reguladora. En el texto del ANE se condicionan las hipotéticas jubilaciones anticipadas a la simultánea contratación de trabajadores jóvenes o perceptores del Subsidio de Desempleo con contratos de igual naturaleza que los que sustituyan. No parece demasiado feliz restringir la cláusula de sustitución a los trabajadores jóvenes o a los beneficiarios del Seguro de Desempleo, pues se excluyen de la misma tanto a aquellos parados que hubieran dejado de percibir la prestación por desempleo como a aquellas personas ocupadas que pudieran estar técnicamente más capacitadas para la citada sustitución y dejar puestos de trabajo vacantes en sus empleos primitivos. Asimismo, la expresión «contratos de igual naturaleza» puede entenderse referida a la duración de los mismos, con lo que, en principio, se dificultan las contrataciones temporales de jóvenes y perceptores del Subsidio de Desempleo con las consiguientes bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social que, sin duda,

potenciarían una mayor utilización del esquema de jubilaciones anticipadas que finalmente se establezca.

En realidad, parece cuestionable la conveniencia de condicionar la opción del trabajador al compromiso empresarial de contratar a una persona en paro para su sustitución, aunque tal proceder permitiese rebajar algo los costes económicos de la medida. Ello es así tanto por razones de equidad —la edad de jubilación con plenos derechos es en nuestro país anormalmente alta comparada con la prevaleciente en los países occidentales— como de eficacia: el condicionamiento citado no iba a provocar la contratación de un mayor número de «sustitutos». Por otra parte, es muy difícil instrumentar los pertinentes controles para detectar aquellas nuevas contrataciones de trabajadores en paro que se hubieran producido aún en ausencia de jubilaciones anticipadas. Por esta razón, en los cálculos que se realizan más adelante se introduce el supuesto de que el 10 por 100 de las «sustituciones» que tengan lugar encubran contrataciones que se hubieran efectuado en cualquier caso con independencia de las jubilaciones anticipadas en que teóricamente se basen.

El coste económico de la medida propuesta viene determinado por la adición de tres sumandos: el importe de las nuevas pensiones de jubilación, la pérdida de cotizaciones sociales que pudiera implicar el proceso y el ahorro en prestaciones por desempleo como consecuencia de las jubilaciones anticipadas. Por lo que respecta al primer aspecto, es necesario advertir que

las lagunas estadísticas de la Seguridad Social española (ni se conoce la distribución por edades de los cotizantes al Régimen General de la Seguridad Social ni, por supuesto, la distribución por edades de las bases reguladoras) imposibilitan un cálculo preciso del coste de las nuevas pensiones y sólo es posible estimar un orden de magnitud por métodos indirectos.

Dicha estimación se ha de referir, en primer lugar, al número de hipotéticos beneficiarios de la medida y, en segundo término, a la cuantía media de las nuevas pensiones de jubilación. El número de posibles beneficiarios finalmente seleccionado —36.700 personas— es la semisuma de los resultados de dos métodos de proyección independientes. El primero consiste en aplicar la pirámide de edades de la población activa a 31 de diciembre de 1981, estimada por el Grupo de Trabajo de Empleo del Ministerio de Economía y Comercio (11) a la cifra de cotizantes al Régimen General de la Seguridad Social en idéntica fecha (12) y suponer que el 90 por 100 de los trabajadores de sesenta y cuatro años resultantes se acogerían a la jubilación anticipada. El segundo método radica en proyectar, en base a la serie histórica de altas por jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social, el número de nuevas pensiones que se causarían entre el 1 de julio de 1981 y el 1 de julio de 1982 y aplicar a dicha cifra un porcentaje del 48 por 100. Dicho porcentaje, elaborado en base a la información del cuadro n.º 4, es el resultado de suponer que optarían por la jubilación a los sesenta y cuatro

MEDIDAS DE JUBILACION ANTICIPADA ADOPTADAS EN ALGUNOS PAISES OCCIDENTALES TRAS LA CRISIS ENERGETICA

Francia

La Ley de 30 de diciembre de 1976 permitió la jubilación con derechos plenos a partir de los sesenta años (la edad reglamentaria de jubilación es la de sesenta y cinco) para los trabajadores manuales que hubieran realizado labores especialmente penosas (trabajo en cadena o en canteras a la intemperie, etcétera) al menos durante cinco de los últimos quince años de actividad profesional y justificaran cuarenta y dos años de cotización a la Seguridad Social. Por otra parte, el acuerdo interprofesional de 13 de junio de 1977, firmado por los principales sindicatos franceses y el CNPF permite, a todos los trabajadores con diez años de cotización a la Seguridad Social que ejerciten su opción antes del 1 de abril de 1979, la jubilación anticipada a los sesenta años con el 90 por 100 del último salario percibido y una prohibición tajante de cualquier otra actividad remunerada. Tanto la CGT como la CFDT han afirmado que la inexistencia de una obligación empresarial de sustituir cada trabajador jubilado por un parado ha reducido mucho el alcance de la medida de cara a una disminución de la tasa de desempleo. En el programa electoral del presidente Mitterrand se incluía la reducción de la edad de jubilación con plenos derechos a sesenta años para los hombres y a cincuenta y cinco para las mujeres.

Bélgica

Un Real Decreto de 16 de enero de 1975 instituyó un régimen de prestación complementaria (pre-pensión) para los trabajadores de sesenta años o más en caso de despido (mitad de la diferencia entre el salario neto y el subsidio de desempleo). En el caso de insolvencia del patrono, esta indemnización será pagada por un Fondo especial de la Seguridad Social. La Ley de 30 de marzo de 1976, por su parte, dispuso que en las empresas que ocuparan al menos veinte trabajadores, aquellos que tuvieran más de sesenta años si eran varones o más de cincuenta y cinco si eran mujeres, podían jubilarse anticipadamente siempre que fueran reemplazados por

un trabajador parado de menos de treinta años. Su pensión sería el subsidio de desempleo más la mitad de la diferencia entre su último salario neto y dicho subsidio. En los primeros dieciocho meses de aplicación de este sistema, que posteriormente fue extendido a las empresas con una plantilla inferior a los veinte trabajadores, se beneficiaron del mismo 32.000 personas. Asimismo, la Ley de 27 de febrero de 1977 permitió la jubilación con plenos derechos a los varones de sesenta y cuatro años (la edad reglamentaria es sesenta y cinco) que acreditaran cuarenta y cinco años de trabajo asalariado.

Suecia

Dos importantes medidas fueron promulgadas en julio de 1976. En primer lugar, se rebajó la edad de jubilación con derechos plenos de los sesenta y siete a los sesenta y cinco años. Por otra parte, se estableció un sistema de jubilaciones graduales voluntarias que combinaba en los últimos años de la vida activa de sus beneficiarios un empleo a tiempo parcial con una pensión de jubilación parcial. Pueden optar a tal situación todos los trabajadores entre los sesenta y los sesenta y cinco años de edad, con un mínimo de diez años de cotización a la Seguridad Social desde que cumplieron los cuarenta y cinco y con cinco meses de ocupación en el año anterior a la fecha en que soliciten su jubilación anticipada. La pensión de jubilación es equivalente al 65 por 100 de la pérdida de salario ocasionada por su traslado a un trabajo a tiempo parcial que debe representar, como mínimo, una reducción en su horario de cinco horas semanales sin que las horas trabajadas a la semana puedan ser inferiores a diecisiete. Según estimaciones del Gobierno sueco, cerca de 22.000 trabajadores se han beneficiado en un año de esta jubilación flexible, que ha supuesto para las empresas una planificación más rigurosa de los trabajos a realizar por sus empleados, planificación que ha conducido en la mayoría de los casos a una redistribución de tareas sin necesidad de efectuar contrataciones suplementarias.

Alemania Federal

Desde 1973 se admite la jubilación anticipada a partir de los sesenta y tres años, siempre que los beneficiarios hayan cotizado un mínimo de 180 meses a la Seguridad Social. Su pensión será inferior a la que hubieran podido obtener a los sesenta y cinco años en un 0,4 por 100 por cada mes de adelanto con respecto a la edad de jubilación reglamentaria. Asimismo, los parados entre los sesenta y los sesenta y tres años, con más de un año en la situación de desempleo, pueden solicitar la liquidación de su pensión con arreglo al sistema citado.

Holanda

Una Ley de 16 de junio de 1976 establece, para los parados mayores de sesenta años que hayan agotado el período de percepción de su subsidio de desempleo, una prórroga automática hasta que cumplan los sesenta y cinco años de edad.

Dinamarca

Desde junio de 1977, se admite la jubilación anticipada desde los cincuenta y cinco años para los parados con dificultades graves para reintegrarse en la población ocupada.

Estados Unidos

La edad de jubilación con plenos derechos fue rebajada de los sesenta y cinco a los sesenta y dos años en enero de 1975.

años aquellos que, en ausencia de la medida, se hubieran jubilado a los sesenta y cinco años.

En lo que respecta a la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación, se ha partido de la serie histórica de las pensiones medias de las nuevas altas por jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social y, tras corregirla con los coeficientes reductores ponderados por la distribución porcentual por edades de las altas por jubilación reproducida en el cuadro número 4, se ha obtenido una serie histórica de las bases reguladoras de las altas por jubilación que se ha proyectado al período 1981-82 mediante el correspondiente ajuste por mínimos cuadrados. Conviene resaltar que la elevada tasa de crecimiento de las bases reguladoras medias no obedece sólo al crecimiento de los salarios sino también a la aproximación entre los salarios realmente percibidos y las bases de cotización a la Seguridad Social registrada en los últimos años, proceso que entendemos que seguirá operando en el horizonte de nuestra proyección. El cuadro n.º 5 resume los cálculos efectuados y recoge las bases reguladoras medias a aplicar a las nuevas altas por jubilación en los ejercicios de 1981 y 1982. En el supuesto lógico de que todos los trabajadores que opten por la jubilación a los sesenta y cuatro años hayan cotizado los años necesarios para percibir el 100 por 100 de la base reguladora, dichas bases coincidirán con el importe de sus pensiones de jubilación.

En el caso de que las jubilaciones anticipadas a los sesenta y cuatro años tengan lugar uni-

formemente a lo largo del año siguiente a la implantación de la medida considerada, el coste de las pensiones de jubilación adicionales ascendería a 3.000 millones de pesetas en el ejercicio de 1981, a 19.128 en el ejercicio de 1982 y a 5.376 en el ejercicio de 1983, es decir, el coste total de las nuevas pensiones originadas por la medida sería de 27.504 millones de pesetas, lo que supone una pensión anual media de los nuevos jubilados de 749.428 pesetas. La estimación del coste económico por pérdida de cotizaciones a la Seguridad Social que implicaría la medida comentada entraña, desafortunadamente, un margen de error más elevado que el implícito en los cálculos hasta aquí efectuados. Sin embargo, y dado el peso específico de las cotizaciones en nuestro sistema de Seguridad Social, parece conveniente intentar una aproximación a dicho coste, aunque sea en base a las hipótesis harto simplificadoras que a continuación se exponen.

En primer lugar, no cabe pensar que, en ausencia de jubilaciones anticipadas, no hubiera tenido lugar ninguna nueva contratación en las empresas afectadas por las mismas, y se supone que el 10 por 100 de los «sustitutos» hubieran sido contratados en cualquier caso y que las bases de cotización de los nuevos contratados no diferirán significativamente de las de aquellos jubilados a quienes sustituyen, mientras que los correspondientes tipos de cotización se beneficiarían de las vigentes reducciones en favor de la contratación temporal de jóvenes sin empleo o beneficiarios del subsidio de paro. En segundo término, se supone que la contratación de subsidiados afectará al 30 por 100 de las vacantes causadas por la jubilación anticipada que no se amorticen y que, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Básica del Empleo, el importe medio de la prestación por desempleo se mantendrá, durante el año siguiente a la implanta-

CUADRO N.º 5

**EVOLUCION DE LAS PENSIONES Y LAS BASES REGULADORAS
MEDIAS DE LAS NUEVAS ALTAS POR JUBILACION
EN EL REGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

AÑOS	Pensiones (pesetas/mes)	Bases Reguladoras (pesetas)
1975	9.510	10.054
1976	11.868	12.459
1977	15.179	16.275
1978	19.927	21.409
1979	25.858	27.996
1980	—	36.164 (*)
1981	—	46.717 (*)
1982	—	60.348 (*)

(*) Proyecciones.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.

CUADRO N.º 6

ESTIMACION DEL COSTE DEL ADELANTO DE LA EDAD DE JUBILACION A LOS 64 AÑOS EN EL REGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(En millones de pesetas)

CONCEPTO	AÑOS		
	1981	1982	1983
Por aumento de las pensiones de jubilación	3.000	19.128	5.376
Por menores cotizaciones sociales	525	3.846	803
Por menores prestaciones por subsidio de desempleo	- 738	- 2.952	- 738
TOTAL	2.787	20.022	5.441

Fuente: Elaboración propia.

ción de la medida analizada, en el nivel medio registrado en el ejercicio de 1980, mientras que la duración media del subsidio se reducirá en una tercera parte. Finalmente, suponemos que la recaudación global de cotizaciones sociales (incluyendo cotización por desempleo, formación profesional, Fondo de Garantía Salarial y accidentes de trabajo) ascenderá al 37 por 100 de las bases reguladoras en el ejercicio de 1981 y que dicho porcentaje descenderá en dos puntos en el ejercicio de 1982.

Los cálculos realizados, partiendo de los supuestos que se acaban de enumerar, permiten estimar en 5.174 millones de pesetas las pérdidas por menores cotizaciones sociales y en 4.428 millones de pesetas el ahorro global por menores prestaciones por desempleo. El cuadro n.º 6 resume los costes de la medida propuesta y su distribución temporal. El resultado de la estimación efectuada implica un coste total de 28.250 millones de pesetas y 33.030 parados menos. En términos puramente económi-

cos, el coste de la medida — más de ochocientas cincuenta mil pesetas por la ocupación de cada parado— parece algo elevado, sobre todo si se tiene en cuenta que no se crean nuevos puestos de trabajo. En consecuencia, antes de adoptar la medida analizada —o cualquier otra similar—, parece prudente efectuar un estudio comparado de los costes y beneficios de los restantes instrumentos de lucha contra el paro. Sólo entonces, y en función de los fondos públicos disponibles, se podrá resolver racionalmente la alternativa que hoy tiene planteada nuestra Administración: adoptar una medida general de jubilación anticipada no limitada al Régimen General ni a aquellos trabajadores para los que sea viable encontrar «sustitutos», o concentrar su actuación en la financiación parcial de la jubilación anticipada en los sectores en proceso de reestructuración.

NOTAS

(1) Dicha disposición, impugnada ante el Tribunal Constitucional, que aún no se ha pronunciado sobre su legalidad, ha tenido una incidencia despreciable sobre el mercado laboral.

(2) En virtud de la disposición adicional cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981 que dispone, asimismo, que las dotaciones que figuren asignadas al FNPT se transferirán a los órganos competentes para la gestión de las pertinentes prestaciones.

(3) La normativa sobre el particular ha experimentado ligeras modificaciones a lo largo de los diecinueve Planes de Inversiones del FNPT. A partir de 1965 (IV Plan) se especifica que la edad para la jubilación anticipada no podrá ser inferior en más de cinco años a la edad mínima pensionable. En 1975 (XIV Plan) se establece que, excepcionalmente, podrán concederse estas ayudas a los trabajadores a quienes falten más de cinco años y hasta diez, como máximo, para alcanzar la pensión de jubilación, siempre y cuando las empresas en que vinieren prestando sus servicios se hagan cargo del importe de la ayuda que exceda de cinco años.

(4) La normativa vigente dispone que dichas cotizaciones se incrementarán anualmente en un 12 por 100.

(5) Los criterios de revisión, sin embargo, han variado continuamente. En 1975, se dispuso que la revisión equivaldría al aumento medio registrado en los últimos cinco años por el salario mínimo interprofesional. En 1976, se estableció que las ayudas se incrementarían anualmente en la misma cuantía que las pensiones de jubilación equivalentes. En 1977 y 1978, se ordenó un incremento anual, no acumulativo, del 14 por 100, y, finalmente, en 1979 dicho incremento se rebajó al 12 por 100 (aumento superior, sin embargo, al experimentado en los últimos años por las pensiones más elevadas).

(6) La administración de los recursos destinados a los programas de jubilación anticipada por la Dirección General de Empleo, que hasta ahora se limitaba a autorizar los expedientes presentados por las empresas implicadas, puede incidir favorablemente sobre la racionalidad del procedimiento de concesión.

(7) La característica diferencial básica de la normativa de los Regímenes Especiales es un nivel de prestaciones inferior al existente en el Régimen General lo que, evidentemente, dificulta la aplicación generalizada de medidas de jubilación anticipada.

(8) A título de ejemplo, la última revalorización (Real Decreto 77/1981, de 16 de enero) aumentó en un 15 por 100 las pen-

siones mínimas y en un 4 por 100 aquellas superiores a 31.800 pesetas mensuales.

(9) Escasa, teniendo en cuenta las ayudas que muchas empresas con plantillas sobredimensionadas han concedido a sus trabajadores en estos últimos años para estimularles a optar por la jubilación anticipada con coeficientes reductores.

(10) Las peculiaridades de los sistemas de jubilación de los Regímenes Especiales y la escasa incidencia cuantitativa de los afiliados a la mayoría de ellos aconsejan limitar al Régimen General la aplicación inicial de la medida.

(11) Ver *Población, Actividad y Ocupación en España*, II, Grupo de Trabajo sobre Problemas del Empleo (Ministerio de Economía y Comercio, Madrid, 1981).

(12) En base a las cifras de cotizantes al Régimen General en poder de la Tesorería General de la Seguridad Social dicha cifra se ha fijado en 6.732.000 personas. Conviene destacar que la importancia del error de proyección que se haya podido cometer se anula al aplicar la pirámide de edades a dicho colectivo.