

EL CALCULO DE LA BASE REGULADORA EN LA LEY DE MEDIDAS URGENTES PARA LA RACIONALIZACION DE LA ESTRUCTURA Y DE LA ACCION PROTECTORA

Joan Carles COSTAS I TERRONES

EN el ámbito de la reforma de la seguridad social, la acción legislativa más importante de los últimos años se ha centrado en la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y acción protectora de la seguridad social. En ella se introduce un amplio número de cambios en el tratamiento de las prestaciones de la seguridad social, de entre las cuales, debido a su importancia cuantitativa y al colectivo que resulta afectado, es posible destacar la referente al cálculo de la llamada base reguladora de las pensiones. En la legislación anterior el cálculo de las pensiones de jubilación se hallaba previsto mediante la consideración de dos elementos. El primero de ellos, que no se modifica, con el objetivo de tener en cuenta el tiempo de cotización que ha realizado el trabajador, establecía una escala de porcentajes creciente respecto al número de años cotizados. Esta escala varía desde un 100 por 100 para 35 o más años de cotización hasta un 50 por 100 para un mínimo de 10 años. Una vez obtenido, este porcentaje, se aplica a la base reguladora para dar origen al importe mensual de la pensión.

La base reguladora era un promedio de los salarios que se habían cotizado durante, en general, los dos años anteriores a la jubilación. En realidad este período de veinticuatro meses podía si-

tuarse, siempre sin interrupción, en los últimos cuatro años a elección del beneficiario, pero el normal incremento de los salarios, por compensación del crecimiento de los precios, hacía que, en la mayoría de los casos, fueran los dos últimos años el período escogido. Una de las consecuencias poco deseables de este procedimiento consistía en la elevación en estos dos últimos años de los salarios cotizados, observada en numerosas ocasiones, en especial en algunas empresas, que suponía la obtención de una pensión de importe más elevado que el que se habría obtenido manteniendo la tendencia de los salarios en los, por ejemplo, últimos diez años.

La Ley ha tenido en cuenta la cuestión e intenta evitar este tipo de conductas mediante la adopción de una solución que consiste en ampliar a ocho años el período establecido para el cálculo de la base reguladora. Sin ninguna duda, esta modificación elimina una buena parte del problema anotado, pero al propio tiempo introduce la necesidad de tomar en consideración el efecto de variación monetaria de los salarios que se ha producido durante los ocho años citados.

El mecanismo que se establece al efecto consiste en dividir en dos períodos el anterior de ocho años. El primero de ellos ocupa del primer al sexto año, y en él los sala-

rios cotizados se actualizan al término del período —el final del sexto año— mediante el Índice de Precios de Consumo (IPC). El segundo de los períodos comprende los dos años anteriores a la jubilación, y en él los salarios cotizados se computan por su valor nominal, es decir, sin tener en cuenta la pérdida de poder adquisitivo derivada de la inflación. Las consecuencias que se derivan inmediatamente de este procedimiento de actualización son básicamente tres. En primer lugar, un desconocimiento casi absoluto durante la vida laboral del importe de la pensión a que se tendrá derecho en el momento de la jubilación, ya que dependerá en gran medida de la tasa de inflación en el citado segundo período. Por otra parte, estas tasas de inflación se transforman en un elemento fundamental del importe de la pensión, produciéndose amplias diferencias entre personas con los mismos salarios y años de cotización. Por último, debido al mecanismo de actualización, se produce un descenso, respecto al nivel anterior, del importe de la pensión.

Un ejemplo aclarará las anteriores afirmaciones. El cuadro número 1 presenta el importe de la base reguladora establecida de acuerdo a los procedimientos anterior y vigente. Las tasas de inflación, por tratarse de un ejemplo, son iguales para los dos años anteriores a la jubilación. Además, se supone que los incrementos de salarios en estos dos años se producen al inicio del año y son iguales a la tasa de inflación *real* de ese año, lo que constituiría, en la nueva legislación, la situación más favorable al jubilado.

Como se observa en el cuadro, el impacto de la inflación introduce un factor aleatorio en el cálculo de la pensión, tanto en el procedimiento anterior como en

CUADRO N.º 1

BASES REGULADORAS SEGUN LA TASA DE INFLACION

Tasa de inflación en los 2 años anteriores a la jubilación	% del salario real que formaba la base reguladora	% del salario real que forma la base reguladora
25	90,00	70,50
20	91,67	75,00
15	93,47	80,08
10	95,45	85,85
7	96,73	89,69
4	98,08	93,86
1	99,50	98,39
0	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia

el actual, si bien en este último es mucho más acusado. Ello se debe a que, bajo la legislación hoy derogada, y en los supuestos del ejemplo, la depreciación de la base reguladora por efecto de la inflación del último año se aplica a la mitad de la base, mientras que en la nueva situación alcanza a siete de los ocho años que componen la base, al tiempo que en el último caso la tasa de inflación del penúltimo año también recae sobre los seis primeros. Como consecuencia se incrementa la incertidumbre respecto al valor de la futura pensión, ya que si con el procedimiento anterior las diferencias en la base reguladora y, por tanto, en la pensión podían alcanzar el 10 por 100, para una banda de tasas de inflación entre cero y veinticinco por 100, el procedimiento vigente eleva esta diferencia casi al 30 por 100. En ningún caso debe considerarse conveniente este desconocimiento, ya que puede dar origen a una mayor dificultad a la hora de intentar suplementar, mediante el ahorro personal, el importe de la pensión pública.

Por otra parte, el cuadro contempla la situación de una persona en la que todas las circuns-

tancias —salarios reales, años de cotización— son las mismas, a excepción de las variaciones en el crecimiento de los precios en el bienio anterior a la jubilación. Como es posible observar, el porcentaje del salario real que se obtendrá a pesar de esta igualdad puede tener una variación del orden del 30 por 100. La conclusión es que no es conveniente y si injusto que el valor de la pensión dependa de una variable tan ale-

jada de la voluntad y conducta de los jubilados como es la tasa de inflación.

En tercer lugar, el cambio de sistema en el cálculo de la base reguladora reduce el nivel inicial de las pensiones. Esta circunstancia, que ya se desprende del cuadro anterior, tiene las mismas causas ya citadas: el diferente efecto de las elevaciones de precios en los dos sistemas de cálculo. El cuadro n.º 2 presenta este efecto de acuerdo a las tasas reales de incremento del IPC en el período 1974-1984. El importe de la pensión se establece para un período de 35 años de cotización —de ser menos, la reducción es estrictamente proporcional y no altera las conclusiones— y en relación al último salario del período activo, bajo el supuesto de que la jubilación coincide con el inicio del año de referencia. En todos los años considerados el porcentaje que supone la pensión respecto al salario es inferior si el cálculo se realiza mediante el nuevo procedimiento, alcanzando incluso el 20 por 100 para una pensión que empezara

CUADRO N.º 2

LOS DOS SISTEMAS DE CALCULO EN EL PERIODO 1976-1985

Año	% del salario real que forma la base reguladora			
	Tasas de inflación	Anterior	Actual	Diferencia en %
1974	15,71			
1975	16,94			
1976	14,94	92,76	78,62	15,24
1977	24,50	93,50	79,17	15,33
1978	19,76	90,16	74,95	16,87
1979	15,57	91,75	73,23	20,19
1980	15,54	93,26	77,50	16,90
1981	14,60	93,28	79,49	14,78
1982	14,40	93,63	80,05	14,50
1983	12,13	93,70	80,63	13,95
1984	11,13	94,59	82,12	13,18
1985	—	94,99	83,94	11,63

Fuente: Banco de España y elaboración propia

a percibirse en enero de 1979. De nuevo, la variación en el porcentaje de descenso tiene su origen en las diferencias de las tasas de inflación.

Por último, cabría observar la eventual existencia de un «incentivo perverso» a la actuación de contención de precios de la Administración pública. Las pensiones suponen una parte muy importante del gasto de la seguridad social, y en tanto las tasas de inflación se hallen por encima del 4 por 100 —ver nuevamente el cuadro n.º 1— la reducción de este gasto es importante. Ahora bien, si se alcanzara el objetivo de inflación nula, el efecto del cambio de procedimiento es correlativamente nulo y, en consecuencia, se produce una extraña relación por la que la disminución de la tasa de inflación incrementa el gasto en pensiones y, *ceteris paribus*, se incrementa el déficit público. El argumento se mantiene incluso a niveles reducidos de inflación, pero en este caso la Administración puede actuar mediante la tasa «esperada» de inflación, que es el mecanismo establecido para los incrementos de las pensiones posteriores al inicio de la percepción.

Realmente, si las cifras publicadas acerca de la evolución futura del gasto en pensiones son correctas, los problemas que padece la financiación de la seguridad social son importantísimos, y la solución adoptada —el descenso de las pensiones— probablemente no es una opción, sino un imperativo económico sin posible escapatoria. Sin embargo, el procedimiento elegido es manifiestamente perfectible y admite alternativas que dan lugar a resultados equivalentes en la reducción del gasto. Por ejemplo, bastaría que la actualización incluyera la totalidad del período conside-

rado, que incluso podría prolongarse a extensiones superiores a los ocho años. Al mismo tiempo, sería posible introducir un porcentaje reductor de la base reguladora igual para todo tipo de personas y pensiones.

La introducción de este tipo de ajuste tendría un conjunto de efectos a todas luces conveniente. En primer lugar, se eliminaría la incertidumbre que se deriva de la acción de la inflación. En segundo lugar, no existirían las discriminaciones entre personas en iguales circunstancias. Por último, permitiría a la seguridad social el cálculo más exacto del descenso en el gasto agregado, ya que la incertidumbre se traslada también a estas instituciones en el momento de establecer sus compromisos futuros de gasto.