

LA VIABILIDAD FUTURA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES. CONSIDERACIONES A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO

[THE FUTURE VIABILITY OF THE SPANISH PENSIONS SYSTEM. CONSIDERATIONS IN THE LIGHT OF COMPARATIVE LAW]

Jesús Palmou Lorenzo

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. III. SITUACIÓN ACTUAL. IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO. V. CONCLUSIONES.

Contents: I. INTRODUCTION. II. HISTORIC BACKGROUND. III. CURRENT SITUATION. IV. PERSPECTIVES FOR THE FUTURE. V. CONCLUSIONS.

Resumen: Según el autor, el sistema español de pensiones es viable, aunque es necesario hacer en él algunas reformas, relativas a la edad de jubilación y al período de cálculo de la prestación, teniendo en cuenta su posible impacto de género.

Abstract: According to the author, the Spanish pensions system is viable, although it is necessary to make some reforms in it, regarding to the age for retirement and to the term for accounting the benefit, bearing in mind their possible gender impact.

Palabras clave: España – Seguridad Social – Derecho comparado – Pensiones.

Keywords: Spain – Social Security – Comparative Law – Pensions.

* * *

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos meses venimos asistiendo a un intenso e importante debate político y social sobre la solidez de nuestro sistema de pensiones, con su actual configuración, y la necesidad, o no, de abordar una reforma que garantice su supervivencia más allá de los próximos veinte o treinta años. Se suscita este debate en España en un contexto de profunda crisis económica, lo que lleva a muchos a pensar que los problemas que acechan a nuestro sistema de previsión son derivados de dicha crisis. No obstante, hay circunstancias, como la evolución demográfica condicionada por el número de nacimientos y la esperanza de vida, que inciden en la pirámide de población y la relación entre población activa y población pensionista, circunstancias que son las que realmente pueden determinar esa futura viabilidad u obligar a acometer reformas necesarias. Si esto es así, es perfectamente razonable que las instituciones públicas estudien con rigor las consecuencias negativas que esta evolución demográfica puede tener sobre nuestro sistema de pensiones, con el objeto de abordar, con acierto, la adopción de las medidas que puedan neutralizarlas y garantizar su futuro.

Países como Alemania han tenido ya este debate, al menos a nivel político, abordando modificaciones legislativas, de gradual implantación para evitar un brusco impacto en la vida de los ciudadanos afectados y en su sistema productivo.

En consecuencia, nos proponemos llevar a cabo un análisis de nuestro sistema de pensiones con el objeto de extraer algunas conclusiones que nos permitan arrojar luz sobre la necesidad y orientación de un proceso de reformas que puedan ser asumidas por la sociedad actual, que no tengan impacto negativo sobre la competitividad y la igualdad de género y cumplan la premisa de alumbrar un sistema más eficiente y capaz de garantizar las pensiones del futuro.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En 1889, la misma fecha en que se promulga nuestro Código Civil, el Canciller Bismark, más por razones políticas que sociales, implanta en Alemania el primer Seguro Obligatorio de Jubilación de la historia. Se financia por el procedimiento de capitalización a través de las cotizaciones de empleadores y trabajadores al cincuenta por ciento, y fija la edad para tener derecho a la prestación en setenta años si bien más tarde, en 1916, rebaja esta edad a sesenta y cinco. La esperanza media de vida en aquel país en la última década del siglo XIX, momento de implantación del sistema de previsión, es de cuarenta y seis años, es decir, veinticuatro años por debajo de la edad de jubilación. El sistema funciona con tal eficiencia que el Estado, además de rebajar la edad de jubilación, aprovecha parte de los recursos de las cotizaciones para acometer otras obras de carácter social.

En España, el Retiro Obrero Obligatorio se implanta en 1921 estableciendo en sesenta y cinco años la edad de jubilación. El procedimiento de financiación es también de capitalización a través de aportaciones del Estado y empresas, quedando exentos los trabajadores. Se fija un mínimo de quinientas cuotas semanales —diez años de carencia— para tener derecho a la prestación y la cobertura se limitaba, inicialmente, a los trabajadores menores de cuarenta y cinco años. La esperanza media de vida en nuestro país, en esta década, es de cincuenta y cinco años, diez años inferior a la edad de jubilación.

Obsérvese que en ambos casos, Alemania y España fijan la edad de jubilación muy por encima de la esperanza media de vida.

Por Ley de 1 de septiembre de 1939 se implanta el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), de afiliación obligatoria para los trabajadores por cuenta ajena, reemplazando al antiguo Retiro Obrero. Sustituye el anterior sistema de capitalización por el de reparto y se financia mediante cuotas patronales proporcionales a los salarios. El período de carencia se rebaja a 1.800 días, equivalentes a cinco años y se mantiene la edad de jubilación en sesenta y cinco.

Con posterioridad, una Orden del Ministerio de Trabajo de 1954 aprueba el Reglamento General del Mutualismo Laboral y rebaja la edad de jubilación de los trabajadores por cuenta ajena a sesenta años, con un mínimo de diez años de trabajo efectivo (período de carencia) dentro del territorio nacional.

El Decreto de 21 de abril de 1966 que aprueba el texto articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social, regula la pensión de jubilación con cargo a cotizaciones de empresarios y trabajadores. Eleva nuevamente la edad de jubilación a sesenta y cinco años, continuando en diez el período de carencia. El Decreto de 30 de mayo de 1974, que aprueba un nuevo texto refundido, mantiene las condiciones del anterior. Finalmente, tras surgir tensiones financieras en el sistema, el Decreto de 2 de octubre de 1985 eleva el período de carencia de diez a quince años.

Como se puede observar, ni la edad de jubilación ni el período de carencia se han mantenido fijos ni han tenido una evolución constante a lo largo del tiempo. Por el contrario han fluctuado en más o en menos según el momento y la situación económica.

III. SITUACIÓN ACTUAL

A día de hoy, la jubilación se regula por el vigente Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre, que mantiene en sesenta y cinco años la edad para tener derecho a la prestación y el período de carencia en quince. Sin embargo, la esperanza media de vida ha pasado de los cuarenta y seis años en la última década del siglo XIX a ochenta años en la actualidad, es decir, quince años por encima de la edad de jubilación.

Además, como ya quedó expuesto, se opera un cambio importante en el sistema de financiación desde el inicial procedimiento de capitalización al actual de reparto, de modo que son los trabajadores y empresas de hoy quienes con sus cotizaciones pagan las pensiones de los jubilados, con la esperanza de que los trabajadores de mañana pagarán las suyas. De ahí surge la primera preocupación e interrogante. ¿Podrán los trabajadores y empresas del futuro hacer frente con sus cotizaciones al abono de las pensiones, sin que ello suponga un coste excesivo para el sistema productivo?

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO

El Congreso de Geriátrica celebrado en Viena en marzo del año 2004 estableció, en una de sus conclusiones, que quienes en ese momento tenían cincuenta años estaban en el ecuador de la vida. De acuerdo con esta conclusión, en el año 2054 la esperanza media de vida rondará los cien años. Hoy la gran mayoría de los trabajadores cobran la pensión durante quince años y en el año 2050, de mantenerse la actual edad de

jubilación, la cobrarían durante treinta y cinco años. Por otra parte, en nuestro país hay, en la actualidad, un jubilado por cada cuatro activos. Sin embargo, las previsiones de Eurostat para España sobre la evolución demográfica y laboral, nos hablan de un pensionista por cada dos activos en el año 2050, y ello presumiendo que se mantengan las actuales tasas de natalidad, una incorporación de la mujer al trabajo similar a la del hombre y el actual flujo de población inmigrante.

De cumplirse estas previsiones es fácil extraer consecuencias sobre las dificultades del actual sistema para hacer frente a las prestaciones de jubilación en el futuro. En el año 2050, cada dos activos deberán costear una pensión de jubilación, con la perspectiva de que el abono de la misma se prolongue durante 35 años, generando un déficit, con respecto a la situación actual, del cien por cien, difícilmente abordable a través del incremento de cotizaciones y difícilmente asumible por el Estado con cargo a los presupuestos generales. Así las cosas, parece razonable pensar que la solución del problema deberá llegar a través de una de estas dos posibles vías: disminuir el gasto en pensiones o aumentar los ingresos del sistema para hacerles frente.

La disminución del gasto puede abordarse, bien mediante una reducción del importe de las pensiones, lo cual, al menos en los casos de pensiones más bajas, no parece factible; o bien aumentando la edad de jubilación y el período mínimo de cotización o carencia para tener derecho a la misma, modulando, además, su cuantía a través del incremento del período de cotización a computar para el cálculo de la pensión.

En cuanto al posible aumento de ingresos, podría llevarse a cabo a través de la modificación al alza de las cotizaciones, siempre que un equivalente incremento de la productividad lo permitiera; o bien aumentando el número de cotizantes, es decir, de activos. Como ya queda expuesto, el incremento de cotizaciones puede tener una incidencia negativa en la competitividad si se aborda desde un solo país y en una economía globalizada como la actual. El aumento de población activa sólo es posible consiguiendo mayores tasas de natalidad, situación no previsible, o incrementando la población inmigrante. Para conseguir una situación como la actual de cuatro activos por cada pensionista con las previsiones que venimos manejando, sería necesario que alrededor del año 2050, de cada cuatro trabajadores dos fueran inmigrantes y cabe preguntarse si es posible conseguir tasas de inmigración tan elevadas y sobre sus consecuencias en el ámbito sociocultural. Por último, al igual que ocurría con la disminución de los gastos, también aquí se puede conseguir un incremento de los ingresos, elevando la edad de jubilación y con ello los años de cotización, estimulando además el trabajo voluntario más allá de la edad límite.

V. CONCLUSIONES

Si analizamos cada una de las propuestas o soluciones que quedan expuestas, claramente se vislumbra que las más factibles parecen ser el incremento de la edad de jubilación y del período a computar para el cálculo de la pensión.

En cuanto a la primera, es decir, incremento de la edad de jubilación, deberá ser gradual, evitando un impacto excesivo sobre las pensiones de quienes se encuentran próximos a la edad de jubilación; y ello, porque la evolución demográfica negativa es también gradual y, en consecuencia, sus efectos no son inmediatos. En esta línea,

la República Federal Alemana llevó a cabo una reforma del sistema a través de la Ley de 10 de marzo de 2007 que incrementa la edad de jubilación de forma paulatina desde los sesenta y cinco a los sesenta y siete años, comenzando en el año 2012 y terminando en el año 2029 en que se generalizaría la edad de jubilación en los sesenta y siete, salvo para los que tengan cotizados cuarenta y cinco años o más. La justificación de esta medida la encuentran los alemanes, precisamente, en evitar en el futuro un necesario incremento de las cotizaciones que pudiera tener influencia negativa en su competitividad.

Por su parte, la República Francesa abordó también, el pasado año, una reforma que eleva la edad de jubilación de los sesenta a los sesenta y dos años.

Por lo que se refiere al incremento de período de carencia o años cotizados para tener derecho a la pensión y también el período de cotización para el cálculo de la misma, tendrán sin duda un impacto negativo sobre la igualdad de género que será preciso corregir. Basta echar una ojeada a los datos de afiliación a la seguridad social para comprobar que las mujeres se han incorporado al trabajo con bastante más edad que los hombres, bien por imperativos del mercado laboral, bien por su mayor implicación en la vida familiar —alumbramiento y cuidado de los hijos y mayores—, o bien por las mayores dificultades de las mujeres embarazadas y de más de treinta años para encontrar trabajo. Se puede estimar que por cada hombre afectado por el aumento del período de carencia, lo estarían siete mujeres. En consecuencia, parece razonable la articulación de medidas correctoras que garanticen la igualdad y eliminen ese impacto negativo sobre la población femenina trabajadora. Valorar y computar, de alguna manera, la existencia de hijos y su número y esa mayor dificultad para llegar al mercado laboral, se plantean como soluciones posibles.

Así las cosas, no parece descabellado pensar en la necesidad, o al menos conveniencia, de que nuestro país aborde también reformas que incrementen de forma progresiva la edad de jubilación y, especialmente, la aproximación de la edad real a la edad legal, máxime si tenemos en cuenta que la jubilación real está actualmente en los sesenta y tres años, es decir, dos años por debajo la edad legal, y que el veinte por ciento de los jubilados lo ha hecho a los sesenta años. En todo caso, el incremento del período de carencia y del cómputo para calcular el importe de la pensión debe ir acompañado de las medidas ya mencionadas que eviten un impacto negativo, con respecto a la situación actual, en la igualdad de mujeres y hombres en el acceso a la jubilación.