

Propuestas para la reforma de la jubilación anticipada en España

por Sergi Jiménez-Martín
(Universitat Pompeu Fabra y FEDEA)

El imparable proceso de envejecimiento de la población española, debido a la combinación de una mayor esperanza de vida acompañada de una drástica reducción de la natalidad, ha convertido la propuesta de trabajar más y hasta edades más avanzadas en una necesidad para el mantenimiento del pacto intergeneracional implícito en el sistema de pensiones. La mayoría de los países de la OCDE están comprometidos en el doble proceso de desalentar al máximo posible el abandono temprano del mercado de trabajo y de flexibilizar las disposiciones de jubilación (de modo que la jubilación anticipada siga siendo posible para aquellos trabajadores cuyas circunstancias -salud, esperanza de vida, etc.- así lo aconsejen). Un buen ejemplo de esta actitud general fue el objetivo fijado en la Cumbre de la UE en Lisboa (2000) de alcanzar un 50% de tasa global de empleo para los mayores de 55 años en 2010. España distó mucho de cumplir ese objetivo, especialmente en lo que respecta a mujeres. Los datos del tercer trimestre de 2011, indican que la tasa de empleo del colectivo 55-64 es sólo del 44,7% (53,6 y 36,2% para hombres y mujeres respectivamente).

Algunos hechos sobre jubilación anticipada

La jubilación anticipada ha representado en estos últimos años entre un máximo del 50 (2004) por ciento y un mínimo del 40,2 (2010) por ciento del total de jubilaciones. En el último decenio destacan la caída del número de jubilaciones a los 60 (cada vez hay menos individuos con derecho a la jubilación a los 60 y más con derecho a partir de los 61) y el aumento de las jubilaciones parciales (11-12% de todas las jubilaciones y 26% de las anticipadas en 2010). La edad media de las jubilaciones en 2010 se sitúa aproximadamente en 63,4 años, aunque la edad efectiva de salida del mercado de trabajo (descontando la obligada estancia previa en el desempleo) se sitúa entre 61 y 62 años.

Otro aspecto importante es el volumen de prejubilados, aproximado por el número de prestaciones para individuos de más de 52 años, que ha pasado de 166,5 mil en 2006 a 213,8 mil en 2009 y 260,0 mil en 2010. Un simple cálculo nos daría un mínimo de entre 25 y 30 mil individuos que se jubilarán anticipadamente a los 60-61 desde este programa cada año, de los cuales aproximadamente un 20-25 por ciento sólo accederán a la pensión mínima.

La reforma de las reglas básicas del sistema (edad de retiro normal y anticipada, periodo de cómputo y base reguladora), sobre las que un amplio grupo de economistas hicimos recientemente una propuesta (<http://www.fedea.net/propuestas/pensiones>) y que culminó en la reforma del sistema de pensiones aprobada el pasado mes de agosto (Ley 27/2011 de 1 de agosto) es un paso al frente para garantizar la sostenibilidad del sistema español de pensiones. Casi cualquier otra solución hubiera supuesto, bien una reducción de la rentabilidad de las cotizaciones para las generaciones futuras (pagarían más para obtener lo mismo o bien cambio de sistema (financiando pensiones por otras vías impositivas).

Sin embargo, dicha reforma debería ser acompañada de una reforma de la jubilación anticipada con el objetivo de hacerla más flexible, más transparente y neutral desde un punto de vista financiero. Dicha reforma ha de procurar, ante todo, incentivar la permanencia de los trabajadores en el mercado de trabajo, posiblemente en trabajos distintos al realizado habitualmente. Los trabajadores deben percibir un sistema que no penaliza la continuación de la vida laboral, aunque sea en un trabajo a un salario ligeramente inferior.

Antes de describir los elementos que configuran un sistema de jubilación anticipada verdaderamente flexible, damos un breve repaso a los elementos claves de la reforma de 2011 (Ley 27/2011 de 1 de Agosto).

La reforma de 2011

La reforma aprobada en 2011 contempla los siguientes cambios en el sistema de pensiones respecto a las reglas básicas de jubilación:

- La edad normal de retiro se retrasa de 65 a 67 años, aunque se sigue permitiendo la jubilación (con el ciento por ciento de la base reguladora) a los 65 para aquellos que cotizaren 38,5 años a dicha edad.
- Elegibilidad: El derecho a pensión se restringe a aquellos con más de 15 años efectivos cotizados.
- El cálculo de la Base Reguladora se amplía, desde los actuales 15, hasta los últimos 25 años cotizados.

- La cuantía se fija en 50 por ciento de la BR con 15 años cotizado, añadiéndose 0,19% por cada mes cotizado en exceso hasta 248, y 0,18% a partir de 249 meses, no pudiendo excederse el ciento por ciento de la base reguladora.
- Se establece un premio a la jubilación más allá de los 67 que varía con los años cotizados: menos de 25, 2%; de 25 a 37, 2.75%; más de 37, 4%.
- Se prevé introducir un factor de sostenibilidad (a la sueca) revisable cada 5 años a partir de 2027.
- Se establece un periodo transitorio que va de 2013 a 2017.

Los estudios realizados hasta la fecha sobre los efectos de la reforma apuntan a que las principales modificaciones (cambio de la edad normal de retiro, aumento del número de años en la base reguladora) mejorarán a medio plazo la sostenibilidad del sistema público de pensiones, reduciendo el gasto esperado en pensiones (y en consecuencia el déficit previsto) entre 2 y 4 puntos porcentuales del PIB (véase a este respecto el reciente estudio de Conde y González, 2012, y los trabajos allí citados). Sin embargo, mucha menos atención se ha prestado a la configuración de la jubilación anticipada (realmente kálfiana) y su engarce con el mercado de trabajo. En particular, el proyecto de reforma contempla esa posibilidad a tres edades: 61, 63 y 65, continuando, además, vigente el programa de jubilación parcial. Veamos, a continuación, una breve descripción de las modalidades y condiciones de jubilación parcial,

(61): Se permite la jubilación a los 61 debida al cese por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador y con las siguientes condiciones: tener cumplidos los 61 años de edad, permanecer 6 meses en desempleo, acreditar un período mínimo de cotización efectiva de 33 años (incluido el servicio militar o la prestación civil sustitutoria), o alternativamente el cese por crisis o cierre de negocio. La cuantía viene determinada por una penalización adicional de 1,875% por trimestre avanzado a 67.

(63): Se introduce la jubilación voluntaria a los 63 sujeta a las siguientes restricciones: tener 33 años

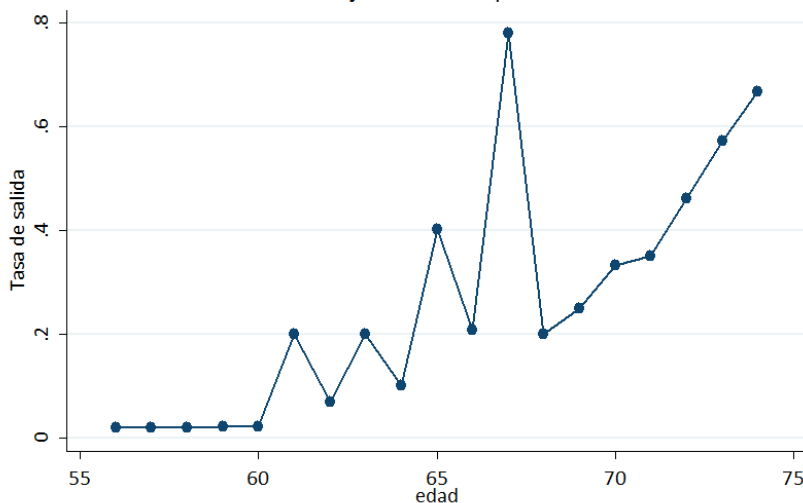
cotizados (incluido el servicio militar o la prestación civil sustitutoria) y que el importe resultante sea superior al 125 de la pensión media (un claro elemento de discriminación para los individuos de bajos salarios o caracterizados por carreras discontinuas). La cuantía viene determinada por una penalización adicional de 1,875% por trimestre avanzado a 67.

(65): Se introduce una modalidad de jubilación anticipada sin penalización, pero restringida a aquellos que hayan contribuido al sistema al menos 38.5 años al cumplir 65.

(JP): Además de estas modalidades de jubilación anticipada se mantienen, ligeramente endurecidos en sus condiciones y requisitos, los programas de jubilación parcial y jubilación flexible

Es indudable que esta configuración de la jubilación anticipada, tal y como se reiteradamente se ha demostrado en la literatura (véase para el caso español, por ejemplo, Jiménez-Martín y Sánchez-Martín, 2007), tendrá notables efectos sobre la tasa y la probabilidad de salida a cada edad, creando nuevos pico de salida. La Figura 1 presenta la hipotética distribución de la tasa de salida condicional que se podría dar bajo la nueva configuración del sistema de pensiones:

Figura 1. Una posible configuración de la tasa de salida de la actividad laboral hacia la jubilación después de la reforma de 2011.



Un ajuste de la reforma de 2011

A continuación se enuncian una serie de modificaciones de la reforma, que sin afectar a las piedras angulares de la misma, contribuirían a la mejora de la jubilación anticipada en España y su engarce con el mercado de trabajo.

1 Jubilación Anticipada

- a. Eliminar todas las restricciones a la jubilación anticipada, permitiendo el acceso libre a la misma tanto desde el empleo como desde una situación de desempleo. A la vez, homogeneizar la edad mínima de jubilación anticipada en una sola, probablemente 63 años.

La actual restricción de que sólo se pueden jubilar anticipadamente, a los 61, los parados (con al menos 33 años cotizados) con bases reguladoras medias o altas genera comportamientos estratégicos en edades críticas del sistema. Por ejemplo, una estrategia bastante generalizada es la de permanecer dos años percibiendo el subsidio de desempleo (acompañado de una probable indemnización de despido), sin buscar activamente, mientras que, por convenio con la Seguridad Social, se contribuye por la base previa a la pensión, evitando así dos años de penalizaciones por la edad (para una ilustración del problema véase García Pérez y Sánchez-Martín, 2010a). Otra justificación es la discriminación hacia la mujer, ya que muchas, sobre todo aquellas con responsabilidades familiares, no acumulan 33 años cotizados al llegar a la edad de jubilación anticipada. En consecuencia, en caso de mantenerse el requisito de 33 años cotizados para acceder a la jubilación anticipada, éste debería ser menor para el colectivo de mujeres que han tenido importantes responsabilidades familiares.

Por otra parte, no tiene sentido mantener dos edades de jubilación anticipada, una para parados y otra para el resto, ya que puede inducir comportamientos estratégicos. Tiene sentido homogeneizar en una sola, probablemente 63 años, liberada de prácticamente

- b. Una vez escogida una edad mínima de jubilación, imponer una penalización actuarialmente justa por cada año entre la mínima edad de jubilación y la edad normal, que podrían establecerse, aunque no

necesariamente, en 63 y 67 años, respectivamente. Dicha penalización se reducirá en 0.2 por ciento por cada año cotizado en exceso del mínimo requerido para no tener penalización por cotización insuficiente (37.5 años tras la reforma). Un ejemplo específico de esta escala de penalizaciones sería 7 por ciento con 37.5 años cotizados, 6.5 con 40 y 5.5 por ciento con 45 años cotizados.

Una penalización es actuarialmente justa si el valor descontado de lo que se deja de cobrar a causa de la penalización es igual a lo que se cobra de más por el hecho de avanzar la jubilación respecto a la edad normal. Dicho cálculo depende de dos factores: la probabilidad de supervivencia y la tasa de preferencia por el presente. Por ejemplo, si la probabilidad de morir entre dos periodos es 1,5 por ciento y la tasa de preferencia por el presente es del 4 por ciento, entonces el factor actuarialmente justo estaría en el entorno de 6 por ciento. En Estados Unidos la penalización es de 0.56 por ciento por mes que se avanza la jubilación entre 62 y 65 y 0.42 por ciento entre 65 y 66 (6.7 y 5 por ciento anuales respectivamente). En España actualmente varía entre el 0.5 y el 0.67 por mes avanzado (es decir entre 6 y 8 por ciento anual).

Nótese que, en la línea de la propuesta de reforma comentada más arriba (www.fedea.net/propuestas/pensiones), una política socialmente “justa” debería tener en cuenta, si conocidos, las posibles diferencias inducidas por factores socioeconómicos o demográficos: entre ricos y pobres, educados y no educados, y entre hombres y mujeres (por ejemplo, la probabilidad de muerte a los 65 es aproximadamente 1.4 por ciento para los hombres y sólo 0.6 por ciento para las mujeres).

c. Separar la decisión de cobro de la pensión de la decisión de dejar de trabajar, con una prueba o test de ingresos pequeño o nulo (en todo caso nulo para los que superen la edad de retiro normal).

El test de ingresos es el tipo impositivo al que se penaliza la pensión en caso de trabajar. En España, la incompatibilidad (en general) pensión-rentas de trabajo implica un test de ingresos del cien por cien (esto se observa incluso en el caso del programa de jubilación parcial, aunque en este caso, rareza mundial, con un test basado en el tiempo de trabajo). En otros países el test de ingresos es sustancialmente menor (por ejemplo,

Estados Unidos) o inexistente (Reino Unido). En caso de jubilación anticipada, las cotizaciones posteriores se podrían utilizar para compensar las penalizaciones previas.

En un trabajo aún en progreso (Jiménez-Martín y Sánchez-Martín, 2008), mostramos que un test de ingresos nulo o, en todo caso, pequeño es beneficioso tanto para la mayoría de los individuos como para la salud financiera del sistema de Seguridad Social.

d. Eliminar el programa de jubilación parcial, que ofrece prestaciones relativamente más generosas que la media para sólo una fracción de los trabajadores.

El acceso al programa de jubilación parcial sólo se produce, por lo general, en empresas de tamaño medio o grande sujetas a convenios colectivos importantes, mientras que el acceso en otros sectores y en empresas de tamaño pequeño es muy limitado. De hecho, si la medida se implementa y el mercado de trabajo funciona correctamente, el programa de jubilación parcial es totalmente innecesario.

2 Extensión de carreras laborales

El actual premio a la extensión de carreras contributivas se ha mostrado claramente insuficiente. El incentivo a posponer la jubilación ha de ser cercano, incluso ligeramente superior, a la penalización por renunciar a un año de pensión. Por ejemplo, en Estados Unidos el incentivo es de un 8 por ciento por año retrasado. A este respecto se propone:

a. Aumentar el premio a la extensión de carreras desde los 67 a los 70, desde los actuales 2-3% a, al menos, 6-7% (acercándose a la compensación actuarialmente justa), pudiendo considerarse incrementarlo en función del número de años cotizados.

b. Compatibilizar el recibo de la pensión con el trabajo con un test de ingresos estrictamente nulo en este caso.

Nótese que (3b) y (2a) configuran un sistema de penalizaciones “casi” actuarialmente justo, tanto por la anticipación de la jubilación como por su retraso.

3 Prejubilación.

Uno de los mayores problemas de la economía española en un futuro cercano será la falta de mano de obra, por lo tanto prejubilación una fracción importante de la fuerza de trabajo mayor de 50 años no es una buena estrategia a medio plazo. Ciertamente, la ampliación del número de años en la base reguladora (a 25 años) beneficia a los trabajadores en edad avanzada, ya que les provee con un cierto aseguramiento ante la pérdida de derechos de pensión derivada de un prolongado periodo de desempleo, lo que es posible que les motive a mejorar sus estrategias e intensidad de búsqueda.

Además de políticas contundentes contra los planes de prejubilación masivos y de incentivos a la contratación de trabajadores en edad avanzada, en el marco de una reforma conjunta de la jubilación anticipada y las prestaciones por desempleo (tal y como se ilustra, por ejemplo, en García-Pérez y Sánchez-Martín, 2010b), convendría:

- a. Desarrollar un programa de garantía de la base reguladora (previa) en caso de aceptar ofertas de trabajo a tiempo parcial o temporales, con salarios inferiores a los que se venían percibiendo en empleos anteriores.
- b. Diseñar incentivos específicos a la búsqueda de empleo por parte de los desempleados en edad avanzada.
- c. Trasladar, en la medida de lo posible, los costes de las prejubilaciones a las empresas responsables de las mismas.

Para concluir reseñar que cualquier reforma de un sistema de pensiones de reparto ha de ser necesariamente complementada con un buen diseño del mercado de trabajo (que por medio de un buen sistema de contratación, una buena negociación colectiva, y una buena política de prestaciones contributivas y no contributivas facilite la participación y la permanencia en el mismo) que, junto a una buena política familiar, faciliten la formación de familias y la natalidad, ya que una “buena” demografía es la piedra angular de un buen sistema de reparto.

Referencias

- Conde, J.I. y González, C. (2012), “Reforma de pensiones 2011: una primera valoración”, FEDEA, Estudios Económicos 01-2012.
- García Pérez, J.I y A.R. Sánchez Martín (2010a): Reforma de Pensiones, Prestaciones por Desempleo e Incentivos a la Jubilación, publicado en Nada es Gratis, el 6/11/2010
- García Pérez, J.I y A.R. Sánchez Martín (2010b): Social Security and the job search behavior of workers approaching retirement, Fedea, Documento de Trabajo 2010-26
- Jiménez-Martin, S. y A.R. Sánchez-Martín A (2007), “An evaluation of the life-cycle effects of minimum pensions on retirement behavior”, Journal of Applied Econometrics, 22(5), 923-950
- Jiménez-Martín, S. y A.R. Sánchez-Martín (2008): “A life-cycle exploration of the effects of the earning test on retirement and welfare”, mimeo.