
Acuerdo para la reforma de las pensiones

Antonio Turmo Fernández

Resumen: En este artículo se destacan los principales puntos del Acuerdo para la Reforma de las Pensiones suscrito en España entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales en febrero de 2011.

Palabras clave: reforma del sistema público de pensiones, cotizaciones sociales, España.

Códigos JEL: J26, J36, H23, H55.

El pasado 2 de febrero se firmó el Acuerdo Social y Económico entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales, cuyo punto más visible es el Acuerdo para la Reforma de las Pensiones al que dedico estas líneas. Acuerdo en el que la opinión pública no confiaba como resultado de las negociaciones entabladas a finales de 2010 y principios de 2011.

Y es que ciertamente el contexto en el se producían estas negociaciones no era fácil. El diálogo social se había quebrado recientemente a raíz de la reforma laboral impuesta de forma unilateral por el Gobierno, a la que las organizaciones sindicales respondieron con la huelga general del 29 de septiembre. Por otra parte, seguíamos inmersos en una profunda crisis económica y financiera sin que hayan aparecido hasta hoy signos de recuperación. El Gobierno había cambiado bruscamente su planteamiento ante la crisis siguiendo los planteamientos de los gobiernos europeos de enfrentar la crisis con profundos recortes sociales, en los que había incluido los recortes en pensiones para «calmar» a los mercados que amenazaban nuestra capacidad de endeudamiento, encontrándose en sus niveles más bajos de reconocimiento social, y con una fecha prefijada previamente en el 28 de enero.

Entonces, ¿por qué ha sido posible el Acuerdo en un contexto tan adverso? Creo que se puede decir, después de analizarlo en profundidad, que todas las partes implicadas han sido capaces de aquilatar y acomodar sus posturas en función del objetivo común que no es otro que la garantía del sistema español de pensiones como sistema público y de re-

parto. En concreto, el Gobierno ha aceptado la lógica sindical de abordar una reforma equilibrada del sistema, donde no prime únicamente el recorte del gasto, sino que incluya medidas que favorezcan la contributividad y solidaridad del sistema, así como que incidan sobre los ingresos. Las organizaciones sindicales han aceptado reformar el sistema ahora, aunque juzgaban que no era urgente en estos momentos, y adelantar unas medidas que habría que tomar más adelante, habida cuenta de los dos retos que tiene todo sistema de reparto como son el aspecto demográfico y su relación intensa con la evolución del empleo y los salarios. Por su parte, las organizaciones empresariales han renunciado a su exigencia de reducción de cotizaciones sociales, que hubiera supuesto una merma en los ingresos del sistema y que hubiera imposibilitado cualquier acuerdo.

Podemos ahora preguntarnos: ¿en qué consiste el Acuerdo?, ¿qué se ha firmado? Para explicar bien el contenido nos podemos centrar en el punto que el Gobierno había colocado como central, tal como el retraso generalizado de la edad de jubilación a los 67 años. Así planteado, se trataba de un recorte brutal del gasto en pensiones del 10 por ciento: piénsese que dos años de retraso en la edad de jubilación significa ese porcentaje respecto de los 20 años en que aproximadamente está la esperanza media de vida a los 65 años. Pues bien, lo firmado en el Acuerdo es un sistema de jubilación flexible a diferentes edades, desde los 61 años para aquellos que pierdan su empleo en «situaciones de crisis», los 63 años para los que deseen anticipar su jubilación de forma volun-

taria, pues se fija como un nuevo derecho subjetivo, hasta los 65 años en que se fija la edad de jubilación legal para los que hayan desarrollado una «carrera de cotización completa», o los 67 años para los que su cotización no llegue a ese nivel.

Quiere esto decir que la edad de jubilación legal ordinaria será o 65 años o 67 años. Para el primer caso, se exigirá 38 años y 6 meses de cotización. Pero esto será así en 2027, pues hasta entonces se establece un período transitorio a partir de 2013, en el que, por ejemplo, en este primer año la exigencia de cotización será de 35 años y 3 meses, aumentando progresivamente a razón de 3 meses cada año. De forma semejante la edad de jubilación de los 67 años se exigirá en 2027, e igualmente se establece un período transitorio también a partir de 2013, en el que en este año la edad de jubilación exigida será de 65 años y un mes, con un aumento de un mes por año hasta 2018 y de dos meses a partir de 2019. Nuestras estimaciones son que aproximadamente el 50 por ciento de los trabajadores se jubilarán con 65 años y el 100 por ciento de la base reguladora.

Además de lo regulado sobre la edad de jubilación, el Acuerdo contempla, en primer lugar, medidas que favorecen el aumento de los ingresos del sistema. Así existe el compromiso de elevar la base máxima de cotización, dado que en los últimos años ésta ha crecido menos que las bases medias de cotización o que los salarios, de mejorar las bases de cotización de los Regímenes especiales, sobre todo el de Autónomos, cuya base media no llega ni al 60 por ciento de la base de cotización media del régimen general, de integrar los regímenes agrario y de empleados de hogar en el régimen general, y la mejora de la cotización en la jubilación parcial, aun a costa de desincentivar su uso.

En segundo lugar, el Acuerdo también contiene medidas que intentan repartir equitativamente los recortes en el gasto. Por ejemplo, se establecen períodos transitorios amplios, en general hasta 2027, para las medidas que van a suponer recortes en las prestaciones de los futuros jubilados, tales como la elevación de la edad de jubilación o los años de cotización exigidos para acceder a la jubilación a los 65 años o para acceder al 100 por ciento de la base reguladora, que pasa de 35 a 37 años, la ampliación del período de cálculo de esta base reguladora, que pasa de 15 a 25 años, y el incremento en la cotización de la jubilación parcial.

En tercer lugar, el Acuerdo recoge una serie de medidas que refuerzan los instrumentos de solidaridad del sistema. Así se mantienen los rasgos esenciales de los complementos a mínimos, que es el principal instrumento solidario del sistema, se mantienen los 15 años como período de cotización mínimo para acceder a la prestación contributiva, se instrumentan medidas para incrementar las carreras de cotización de las mujeres cuando interrumpen su vida laboral por nacimiento o adopción de hijos y de los jóvenes becarios, se determina en el Acuerdo como colectivo de atención prioritaria a los pensionistas que viven solos y con edad avanzada y, finalmente, se establecerán coeficientes reductores de la edad de jubilación para aquellas profesiones con mayor grado de penosidad, peligrosidad o siniestralidad.

En cuarto lugar, el Acuerdo recoge medidas que intentan evitar comportamientos insolidarios dentro del sistema. Por ejemplo, medidas que eviten o dificulten la «planificación» de las carreras de cotización (frecuente en el régimen de autónomos, pero también presente en el régimen general), una nueva fórmula para cubrir las lagunas de cotización o la ampliación del período de cálculo, que ya hemos citado. O también medidas que permitan aflorar





economía sumergida de forma indirecta como la integración del régimen agrario y de empleados de hogar en el régimen general.

Y, en quinto lugar, el Acuerdo incluye medidas que tienen como finalidad incentivar la contributividad del sistema, que es otra de sus características esenciales, como, por ejemplo, la mejora de incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, que pueden llegar al incremento de la base reguladora de un 4 por ciento por cada año, junto con otras ya citadas como el establecimiento de la edad de jubilación en 65 años para los tengan carreras de cotización largas, la elevación de la base máxima que permitirá acercar la cotización al salario real, la ampliación del período de cálculo o de los años de cotización para alcanzar el 100 por ciento de la base reguladora.

Por último, cabría preguntarse qué valoración merece este Acuerdo. Hay que tener en cuenta que ésta no es la primera vez que se reforma con acuerdo nuestro sistema de pensiones. Tanto en esta ocasión como en las anteriores (1996, 2001 y 2006), las reformas pactadas intentaban dar respuesta a los cambios en las variables que influyen necesariamente sobre el sistema. Y se puede decir que consiguieron el objetivo con éxito frente a las recurrentes predicciones de inviabilidad del sistema a fecha fija que han fracasado una y otra vez. Quiero decir que también en esta ocasión, y quizás con más razón por la intensidad de la reforma acordada, lo que se ha logrado es blindar el sistema público y de reparto para los

próximos años como el único sistema de pensiones para nuestro país, frente a aquellas voces que defendían sustituirlo por un sistema «mixto» en el que conviviera una pensión universal con reducido nivel de protección con un sistema de capitalización individual obligatorio.

Por otra parte, creo que debe valorarse que este Acuerdo también tiene la virtualidad de garantizar el modelo de reformas del sistema del que nos habíamos dotado para cuando hubiera que abordarlas, un modelo caracterizado por la negociación social y política y que conocemos como el Pacto de Toledo, que también entre todos pusimos en pie, y que el Gobierno había amenazado con algunas medidas tomadas de forma unilateral, como la congelación de las pensiones para 2011, excepto las mínimas, y con el anuncio de seguir por la senda de la imposición unilateral. Y debe valorarse la pervivencia del Pacto de Toledo en cuanto ha permitido en estos años mantener alejado el sistema de pensiones de la disputa política diaria, lo cual aparece como muy beneficioso al observar las carencias de la mayoría de estas disputas en los tiempos recientes, y en cuanto que ha permitido la participación de las organizaciones sociales, empresarios y sindicatos, en el gobierno del sistema de pensiones, pues al fin y al cabo las cotizaciones que alimentan el sistema provienen del mundo del trabajo, y la implicación de todas las fuerzas políticas en este tema de tanta importancia para los ciudadanos de este país.