

Reformas Paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (I): Efectos sobre la Contributividad y la Equidad de la ley 27/2011

Parametric Reforms of Spanish Public Pension System (I): Contributory and Equity Effects of the law 27/2011

CARLOS OCHANDO CLARAMUNT

*PROFESOR TITULAR DE UNIVERSIDAD DE ECONOMÍA APLICADA
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA*

CONCHA SALVADOR CIFRE

*PROFESORA TITULAR DE UNIVERSIDAD DE ECONOMÍA APLICADA
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA*

Resumen

Este trabajo se centra en el análisis de la contributividad de las últimas reformas del sistema público de pensiones en España. Se destacan cuatro medidas que suponen un importante cambio cualitativo en el sistema de cálculo de la pensión de jubilación: la modificación del procedimiento de cálculo del porcentaje de pensión (Ley 27/2011); 2) la ampliación del período de cálculo de la Base reguladora (Ley 27/2011) (Parte I); 3) el Factor de Sostenibilidad (Ley 23/2013) y 4) el nuevo Índice de revalorización de las pensiones (Ley 23/2013) (Parte II). El objetivo es analizar esas medidas y cuestionar la interpretación del criterio de contributividad desde la óptica de la justicia distributiva.

Abstract

This paper focuses on the analysis of the contributory of the recent reforms of the public pension system in Spain. Four measures involving major qualitative change in the system for calculating the pension are: 1) the modification of the method of calculating the rate of pension (Law 27/2011); 2) the extending the period of calculating the regulatory basis (Law 27/2011) (Part I) 3) Sustainability Factor (Law 23/2013) and 4) the new index adjustment of pensions (Law 23/2013) (Part II). The objective is to analyze these measures and question the interpretation of the criterion of contributory from the viewpoint of distributive justice.

Palabras clave

reforma de la seguridad social, pensión de vejez, solidaridad social, igualdad de trato, equidad

Keywords

Reform of Social Security, Old Age Pension, Social Solidarity, Equal Treatment, Equity

1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la necesidad de reformar el Estado del bienestar reaparece en los periodos de crisis económica. El discurso repetido hasta la saciedad es que la crisis económica somete al sistema público de Seguridad Social a una presión financiera en forma de “tijera” (los ingresos públicos disminuyen mientras que los gastos públicos crecen). El resultado, desde esta perspectiva meramente contable-financiera, es la inviabilidad económica y financiera de los regímenes de protección social.

Con esta lógica, en los últimos años, las reformas de las políticas sociales han tenido dos objetivos prioritarios: 1) reestructurar las responsabilidades sobre los viejos y nuevos riesgos sociales (traspasando estas responsabilidades desde el Estado y el empresariado hacia los propios ciudadanos, trabajadores y pensionistas) y 2) contribuir a la consolidación fiscal

y la reducción del déficit público. Las reformas de las pensiones públicas han profundizado en los dos objetivos.

Las últimas reformas del sistema público de pensiones en España (desde la profunda reforma del 2011 hasta las más recientes del 2012 y 2013)¹ se enmarcan en dos escenarios: por un lado, un contexto económico de crisis económica profunda y duradera y, por otro lado, un contexto político de adopción de políticas de austeridad y consolidación fiscal, de discutible legitimidad², cuyo objetivo primordial es la reducción del déficit público a través de la moderación o disminución del gasto público.

La salida a la crisis económica actual está pasando por políticas económicas de austeridad y por políticas fiscales cuyo principal objetivo es la consolidación fiscal y la reducción del déficit público. En este escenario de política económica, las reformas del Estado del bienestar contribuyen a alcanzar dichos objetivos restrictivos, garantizando la sostenibilidad del sistema, sin modificar las fuentes de financiación, y bajo el artificio de reforzar la contributividad [sic]³ para conseguir un sistema más justo y equitativo. Las reformas de las políticas sociales están conllevando una reducción intensa del gasto público social, una creciente deslegitimación de las políticas distributivas por las elites políticas y financieras, un recorte de los derechos sociales de ciudadanía y, en definitiva, una reducción de la intensidad protectora de las prestaciones sociales.

Un dato que llama poderosamente la atención es que a la hora de proponer las sucesivas reformas del sistema de Seguridad Social (tanto durante el gobierno del Partido Socialista Obrero Español, PSOE, como del Partido Popular, PP) no se ha tenido en cuenta el contexto económico en el que se aplican (crisis económica, deterioro del mercado de trabajo, precariedad laboral, fuerte aumento del desempleo, bajada de los salarios, etc.) que hace que, para buena parte de los trabajadores, les sea imposible alcanzar las nuevas exigencias que imponen las reformas. Este hecho, sin duda, agravará los problemas de pobreza y exclusión social de buena parte de la población española.

En síntesis, éstas son las últimas reformas aprobadas que afectan al cálculo de la *pensión de jubilación ordinaria*⁴: 1) la modificación del porcentaje de pensión (Tasa de Sustitución); 2) la ampliación del período de cálculo de la Base Reguladora; 3) el factor de sostenibilidad y 4) la revalorización de las pensiones.

Estas reformas tienen como objetivos, según se explica en las distintas memorias e informes, garantizar la sostenibilidad del sistema, sin modificar las fuentes de financiación, y reforzar la contributividad [sic] para conseguir un sistema más justo y equitativo. En el

¹ Un análisis en profundidad de las reformas puede encontrarse en OCHANDO (2014 a) y OCHANDO (2014 b).

² Las medidas de reforma se han ejecutado, sobre todo las del gobierno del Partido Popular, mediante sucesivos decretos leyes, lo cual da una idea de la escasa voluntad negociadora del gobierno conservador en esta materia y de la falta de consenso político y social de las reformas aplicadas.

³ El término contributividad [sic], referido al *carácter contributivo del sistema* –definido en la recomendación 9ª del Pacto de Toledo de 1995 (véase Cuadro 1)–, es acuñado posteriormente en la Ley 27/1997 y en las revisiones del mencionado acuerdo.

⁴ Se entiende por pensión ordinaria la que se obtiene en la jubilación a la edad normal, por tanto, no se trata de una pensión anticipada ni demorada.

presente artículo se pretende analizar cómo se concretan estas medidas y cuáles son las consecuencias distributivas que supone su aplicación.

La estructura formal del trabajo es la siguiente. Debido a su extensión, el trabajo está dividido en dos partes. La primera parte (desarrollada en el presente artículo) consta de cuatro apartados. Inicialmente, se hace una breve descripción de las reformas que han ido dirigidas a reforzar el carácter contributivo de las pensiones de jubilación del sistema público de pensiones español. Seguidamente, se analizan los efectos de la modificación del cálculo del porcentaje de pensión (Medida 1) y los argumentos a favor y en contra de la ampliación del periodo de cálculo de la Base Reguladora, en ambos casos fijadas por la Ley 27/2011 (Medida 2). Especialmente, se destacarán los efectos negativos que comportan dichas modificaciones para el bienestar de los perceptores de este tipo de prestaciones sociales.

En la segunda parte del trabajo se analizan las consecuencias y los efectos de la última reforma de pensiones acometida por el gobierno conservador español en 2013 (Ley 23/2013). Esta reforma se ha basado, básicamente, en la introducción de dos nuevos índices: el Factor de sostenibilidad (Medida 3) y el nuevo Índice de revalorización de las pensiones (Medida 4). El trabajo finalizará con las conclusiones donde se realizará una valoración conjunta de las reformas puestas en práctica en España en estos últimos años y se presentarán una serie de propuestas de reforma.

2. LA GÉNESIS DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS

Uno de los objetivos de un modelo de Seguridad Social de corte profesional es proteger el nivel de vida de los trabajadores. Estrechamente relacionado con este objetivo, aparece el principio contributivo, por el que, en pro de la denominada justicia contributiva, se defiende estrechar la relación de equivalencia entre las pensiones y las cotizaciones efectuadas.

El primer paso desde la Constitución española en la aplicación del mencionado principio lo dio el Gobierno socialista de 1985 (Ley 26/1985) y desde entonces ha supuesto uno de los requerimientos más frecuentes en todos los acuerdos sociales. El punto de referencia de todos ellos ha sido la recomendación número 9 del *Pacto de Toledo (1995)*, en la que se propone el reforzamiento de la equidad y del carácter contributivo del sistema, de modo que las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado.

El siguiente paso fue del segundo Gabinete del PP de 1996, mediante un pacto con UGT y CCOO, que subió el período de cálculo de la base reguladora de 8 a 15 años e incrementó la proporcionalidad en los tramos de pensión por años cotizados (Ley 24/1997). Con el mandato de "reforzar la contributividad [sic]" se dio vía libre a que el futuro contemplase nuevos aumentos del período de referencia.

Posteriormente, la contributividad [sic] tuvo su apoyo en el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2011)*, elaborado por la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y aprobado por el Congreso, en el que se reitera la necesidad de reforzar el principio de contributividad [sic], avanzando en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador,

tomando como referencia las medidas incorporadas en otros países de nuestro entorno⁵. Este fue el paso previo a la reforma legislativa llevada a cabo por el último Gobierno del PSOE (Ley 27/2011), con el apoyo expreso sólo de CiU, bajo la exigencia, se dijo, de la UE y de los mercados financieros⁶.

El 2 de Febrero del 2011, el Gobierno del PSOE y los sindicatos mayoritarios firmaron el *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones* que establecía una reforma paramétrica del sistema público de pensiones. Este acuerdo se tradujo en la aprobación de la Ley 27/2011, de 1 de Agosto, *sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social* (con efectos a partir de Enero del 2013). Esta reforma paramétrica incluyó los principales parámetros (edad de jubilación y carencia previa, base reguladora, porcentajes aplicables a la base, complementos de mínimos y límites, jubilación anticipada y parcial, etc.). La reforma diseñaba un mayor endurecimiento de los requisitos de acceso a la pensión pública (retraso en el acceso a la pensión) y moderaba la cuantía futura de las pensiones⁷.

Muy poco después de ganar las elecciones en Noviembre de 2011, el Gobierno del Partido Popular aprobó nuevas medidas para seguir reformando el sistema público de Seguridad Social. Estas reformas se enmarcan en un escenario de duras medidas de consolidación fiscal y estabilidad presupuestaria, que han supuesto una fuerte reducción y ajuste del gasto público⁸. En este contexto hay que enmarcar el último espaldarazo a la contributividad [sic], llevado a cabo por la Ley 23/2013, *reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social*. Esta reforma se sustenta, según se dice en la exposición de motivos de la ley que la regula, en las recomendaciones contenidas en diversos documentos de las instituciones de la UE⁹ y en la recomendación segunda del *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* (2011), aunque puede comprobarse que ninguna de estas recomendaciones hace referencia expresa a los mencionados índices¹⁰. También se apunta en la exposición de

⁵ Sobre la reforma en otros países de nuestro entorno, véanse los trabajos de VARELA (2011); DURÁN y QUÍLEZ (2010); GARCÍA, GORDO Y MANRIQUE (2011), DOMÍNGUEZ (2012), BANCO DE ESPAÑA (2010), HOLZMANN (2013), MARTÍN Y WHITEHOUSE (2008), NATALI (2011), BRAVO Y MARTÍN-SERRANO (2012) y RUBIO (2013).

⁶ Véase también el manifiesto de apoyo de 100 economistas a la reforma de las pensiones en FEDEA (2010).

⁷ Así, en el trabajo de CONDE-RUIZ Y GONZÁLEZ (2013), se concluye que los cambios normativos introducidos por la reforma del 2011 pueden llegar a suponer un “ahorro” de 3 puntos porcentuales del PIB en el año 2051 (casi un tercio del incremento esperado del gasto público hasta ese año). En la misma línea DE LA FUENTE Y DOMENECH (2011, pág. 17) estiman el impacto de la reforma del 2011 en una reducción de 2 puntos de PIB hasta 2027 y 4 puntos hasta mediados de siglo. Según los supuestos utilizados por los autores (evolución del empleo, productividad, demografía, etc.), la reforma estabilizaba el gasto en pensiones en relación al PIB en torno al 9% durante el periodo transitorio.

⁸ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (art. 18.3) anuncia el adelanto del establecimiento de mecanismos de revalorización y ajuste para garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social.

⁹ Concretamente se citan: LIBRO BLANCO 2012: *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*; *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*. European Economy 2|2012; Commission Services of Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2012): *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*.

¹⁰ Específicamente el *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* (2011), en su recomendación segunda, defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y plantea la conveniencia de analizar y valorar la utilización de otros índices de revalorización –basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones–, pero la Comisión no realizó ninguna propuesta concreta al (...)

motivos que la nueva norma es coherente con el mandato de la Ley 27/2011 (art. 8) de revisar los parámetros fundamentales del sistema en función de la evolución de la esperanza de vida, aunque la interpretación de dicho mandato supone anticipar su aplicación desde 2027 a 2019.

La propuesta expresa de la que parte la Ley 23/2013 es la del *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (7/6/2013)*¹¹. El citado informe plantea un factor de sostenibilidad con dos componentes: el primero, el Factor de Equidad Intergeneracional, estimado en función de la evolución de la esperanza de vida y de aplicación sobre la pensión inicial de los nuevos pensionistas, y, el segundo, el Factor de Revalorización Anual –no previsto en la Ley 27/2011–, aplicable sobre todas las pensiones y que sustituiría la revalorización de la pensiones basada en la evolución del IPC por un índice estimado en la evolución de determinadas variables relacionadas con la situación financiera del sistema (ingresos, número de pensionistas, efecto sustitución, saldo presupuestario...). El informe consideraba necesario adelantar la aplicación del Factor de sostenibilidad a 2014 y, en cualquier caso, dentro del periodo 2014-2019.

Tanto las reformas de la Ley 27/2011 como las de la Ley 23/2013 modifican las reglas y factores que sirven para calcular el importe de la pensión, de ahí que se las reconozca como reformas paramétricas, aunque el Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización originan un cambio cualitativo importante en el diseño del sistema, en cuanto que introducen elementos que transforman, en cierta medida, el actual sistema de prestación definida en un sistema de cotización definida, al hacer depender el importe de la pensión de la evolución de nuevas variables, como son la evolución de esperanza de vida, la recaudación, etc. El Cuadro 1 sintetiza las principales medidas adoptadas en este sentido, haciendo especial hincapié en las llevadas a cabo por los últimos gobiernos del PSOE y del PP, que son las que se analizan más adelante¹².

respecto. El *Libro Blanco* de la COMISIÓN EUROPEA (2012, pág. 32) sólo había recomendado, para el caso concreto de España, retrasar la edad de jubilación legal y aumentar el número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones, según lo planteado en la Ley 27/2011; revisar periódicamente los parámetros de las pensiones a la luz de la evolución de la esperanza de vida, según lo previsto en la Ley 27/2011 (para 2027), y adoptar nuevas medidas encaminadas a mejorar el aprendizaje permanente para los trabajadores de más edad.

¹¹ El Comité de expertos, fue creado al amparo del RDL 5/2013. Para conocer su composición, véase, por ejemplo, Seguridad Social Activa: Un comité de sabios para el futuro de las pensiones http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/Panorama/REV_031829

¹² Se ha dejado al margen de este trabajo todas las reformas relacionadas con la edad de jubilación, así como las medidas que afectan al cálculo de las pensiones en caso de jubilaciones anticipadas o demoradas, aun sabiendo que también se trata de reformas paramétricas que pueden tener importantes consecuencias distributivas. Así, por ejemplo, HOYO (2014, pág. 104), estima el acortamiento en el plazo de cobro de la pensión debido al incremento en la edad de acceso a la pensión de jubilación en el 7,6.

Cuadro 1. Reformas Paramétricas del sistema de cálculo de la Pensión de Jubilación desde el Pacto de Toledo

Pacto de Toledo. Recomendación 9. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema

- Se propone el reforzamiento de estos principios, de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, a partir de 1996 las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Es preciso, por tanto, que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas permitan en el futuro y de forma progresiva que quienes realizan similar esfuerzo de cotización, alcancen prestaciones equivalentes. La Ponencia estima pertinente el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social en la línea, expuesta anteriormente, de una mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

Período de Cálculo de la Base Reguladora

- (1997) Incremento del período de cálculo BR de 8 a 15 (Ley 24/1997)
- (2013) Incremento período de cálculo BR de 15 a 25 años, ampliando en un año la BR por cada año entre 2013 y 2027 (Ley 27/2011).

Integración de lagunas en la cotización para el cálculo de la BR: 48 mensualidades a BC mínima y el resto al 50% de la BC mínima (Ley 27/2011)

Compromiso de estudio de los efectos, específicamente en carreras de cotización a tiempo parcial y discontinuas, y de llevar a cabo adaptaciones (Ley 27/2011. Art. DA 8ª)

Coefficientes reguladores de la pensión (Tasa de Sustitución)

- Sistema anterior a 1997: Tramos de BR: 60% con PC=10 años, + 2% por cada año adicional de los 20 años siguientes, hasta alcanzar el 100% con PC=35 años
- (1997) Modificación de los tramos de BR: 50% con PC=15 años, +3% por cada año cotizado de los 10 siguientes y +2% por año de los 10 siguientes, hasta alcanzar el 100% con PC=35 años (Ley 24/1997)
- (2013) Mayor linealidad de los tramos de BR por años cotizados y ampliación del PC para conseguir el 100%: 50% con PC= 15 años, + 0,19% (por mes entre 1-248) + 0,18% (por mes 249 a 264) hasta alcanzar el 100% con PC=37 años (período transitorio desde 2013 hasta 2027; Ley 27/2011)
- (2019) Factor de sostenibilidad: Índice estimado en función de la evolución de la esperanza de vida, que se aplica para calcular la pensión inicial (Ley 23/2013; Ley 27/2011, art.8, preveía su aplicación a partir de 2027).

Revalorización

- *Revalorización automática según el IPC* previsto de las pensiones contributivas (incluida la pensión mínima) al comienzo de cada año. Compensación: Para mantener el poder adquisitivo, se corrigen las desviaciones (en relación al IPC del pasado nov-nov.): Si la diferencia es a favor del pensionista, se abona la diferencia antes del 1/abril; en caso contrario, será absorbida en la revalorización que corresponda al año siguiente (Ley 24/1997).
- Desde 2011, revalorización insuficiente.
 - 2011: se suspende la revalorización, con excepción de las pensiones mínimas, las SOVI y las PNC, y se compensa de acuerdo con la desviación de los precios del año anterior (RDL 8/2010);
 - 2012: revalorización del 1% y compensación de las pensiones revalorizadas en 2011 (RDL 20/2011);
 - 2013: se fija una revalorización del 1% (2% para pensiones $\leq 1.000\text{€}$) y se anula la actualización de las pensiones de 2012 (RDL 28/2012).
 - 2014: *Índice de Revalorización* en función de la situación financiera del sistema (Ley 23/2013)

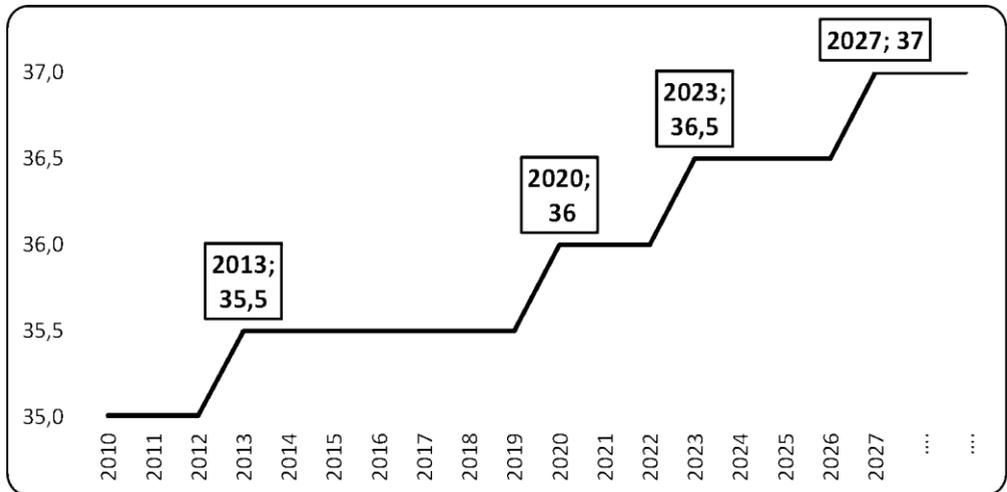
Siendo: BR = Base Reguladora de la pensión; BC = Base de cotización; FS = Factor de Sostenibilidad; IR = Índice de Revalorización; PC = Período de Cotización

3. MEDIDA 1. MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE CÁLCULO DEL PORCENTAJE DE PENSIÓN (LEY 27/2011)

El nuevo sistema de cálculo del porcentaje de pensión (véase Cuadro 1), cuya aplicación se inicia en 2013, deriva en un conjunto de consecuencias que son objeto de análisis a continuación.

La nueva formulación aumenta en 2 años el período de cotización (de 35 a 37 años) para conseguir el 100% de la pensión, lo que supone incrementar el tiempo de trabajo exigido el 5,7% para conseguir la pensión completa y, consecuentemente, aumentar la proporción de carreras incompletas. Este incremento se introduce de manera escalonada, mediante un período transitorio que se inicia en 2013 y finaliza en 2027, según muestra el Gráfico 1.

Gráfico 1. Años de cotización requeridos para una pensión del 100% de la Base Reguladora

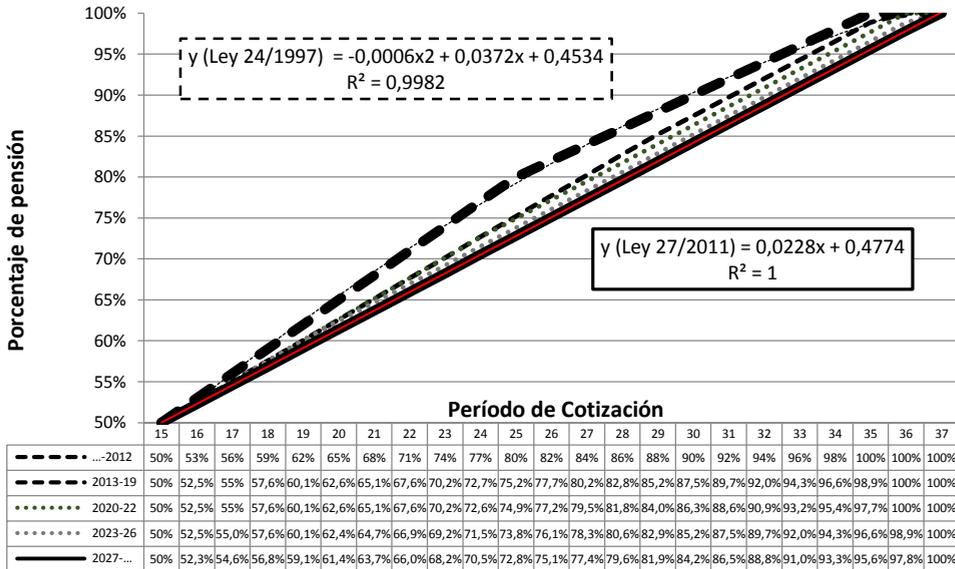


Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 27/2011

La medida genera un significativo aumento de la linealidad entre el porcentaje de pensión y el período de cotización (Gráfico 2). Una vez finalizado el período transitorio, la relación entre ambas variables, para los años que superan el período mínimo de cotización de 15 años, es lineal y se expresa a partir de un factor constante. El cambio supone dejar de beneficiar en mayor medida a los primeros años de cotización¹³.

¹³ En cuanto al pretendido aumento de la proporcionalidad de la Ley 27/2011 téngase en cuenta que, en opinión de BUDIA (2014, pág. 208), la mayor linealidad es contraria al criterio actuarial, puesto que, desde este planteamiento, el porcentaje de pensión asignado debe reducirse con la edad del trabajador ya que aumenta la probabilidad de fallecimiento.

Gráfico 2. Porcentaje de pensión en función del período de cotización (Ley 27/2011)

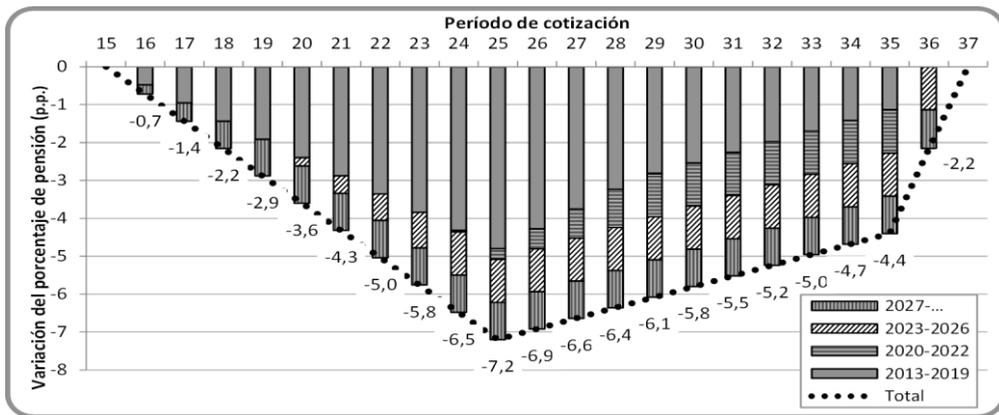


Nota. Donde el Período de cotización es el número de años de cotización adicional a 14 años

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 27/2011

La linealidad, una vez finalizado el período transitorio (2027), va a originar una reducción de las pensiones de todos aquellos que acumulan menos de 37 años de cotización, afectando en mayor medida a quienes han cotizado en torno a los 25 años; concretamente, quienes acumulan 35 años obtendrán porcentajes de pensión 4,4 puntos porcentuales por debajo de la pensión que les hubiese correspondido de haberse jubilado en 2012 y si han cotizado 25 años perderán 7,2 puntos porcentuales (Gráfico 3).

Gráfico 3. Variación del Porcentaje de pensión de las altas en cada plazo del período transitorio (Ley 27/2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 27/2011.

Llama la atención la brusquedad con la que se ha puesto en marcha la reforma. La pretendida gradualidad que se presuponía al período transitorio, es un cierto engaño. El grueso del cambio se produce en el primer plazo del período transitorio (2013-2019), en el que, por ejemplo, un jubilado en Enero de 2013 con 25 años de cotización verá reducirá su pensión en 4,8 puntos porcentuales en relación a si se hubiese jubilado en 2012. Para los períodos de cotización inferiores a 26 años, el 67% de la reducción se genera en el primer plazo.

Teniendo en cuenta los períodos de cotización correspondientes a las altas de jubilación del ejercicio 2013, la aplicación de la medida, en su primer escalón de reducción (para 2013 hasta 2019), puede suponer, en términos medios, alrededor de 2,5 puntos porcentuales menos de pensión para cada jubilado con un período de cotización comprendido entre 16 años y 35 años (Cuadro 2). Esta reducción, según esta estimación, puede haber afectado al 32,5% de las altas en 2013. Extrapolando los datos referentes a las altas de jubilación de 2013 al ejercicio en el que la reforma se aplicará plenamente (2027), se estima que la pérdida por la supuesta jubilación de los trabajadores en 2027 con períodos de cotización inferiores a 37 años, cuando aplican la reducción plena, podría suponer 5 puntos porcentuales de pensión, en relación a la normativa anterior a la Ley 27/2011. Si los cálculos se hacen en relación al total de altas por jubilación, incluyendo a los no afectados por la reducción, la estimación media es de una reducción de 0,8 p.p. para el primer plazo y de 1,5 p.p para el año 2027. Obsérvese que la reducción inicial es el 50% de la reducción al final del período transitorio.

Cuadro 2. Reducción en el Porcentaje de Pensión por aplicación de la Ley 27/2011, según PC

		Reducción en puntos porcentuales				Reducción porcentual			
Período de cotización	Altas 2013	2013-2019	2020-2022	2023-2026	2027-...	2013-2019	2020-2022	2023-2026	2027-...
16-20	6,6%	-1,4	-1,4	-1,5	-2,2	-2,4%	-2,4%	-2,4%	-3,6%
21-25	6,0%	-3,8	-3,9	-4,8	-5,8	-5,2%	-5,2%	-6,4%	-7,7%
26-30	7,4%	-3,3	-4,2	-5,4	-6,4	-3,9%	-5,0%	-6,3%	-7,4%
31-34	8,5%	-1,8	-3,0	-4,1	-5,1	-1,9%	-3,1%	-4,3%	-5,4%
35-36*	4,0%	-1,1	-2,3	-2,3	-3,3	-1,1%	-2,3%	-2,3%	-3,3%
Subtotal	32,5%	-2,5	-3,1	-4,0	-5,0	-3,1%	-3,8%	-4,8%	-6,0%
Total	100%	-0,8	-0,9	-1,2	-1,5	-0,9%	-1,1%	-1,4%	-1,8%

Notas: Se compara el porcentaje de pensión derivado de la aplicación de la Ley 27/2011 con el que se obtenía con la anterior normativa. Se ha aplicado suponiendo constante la distribución de las altas según el PC en 2013. * Porcentaje de altas estimado.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Informe Económico Financiero. Ejercicio 2015 (Cuadro IV.12)

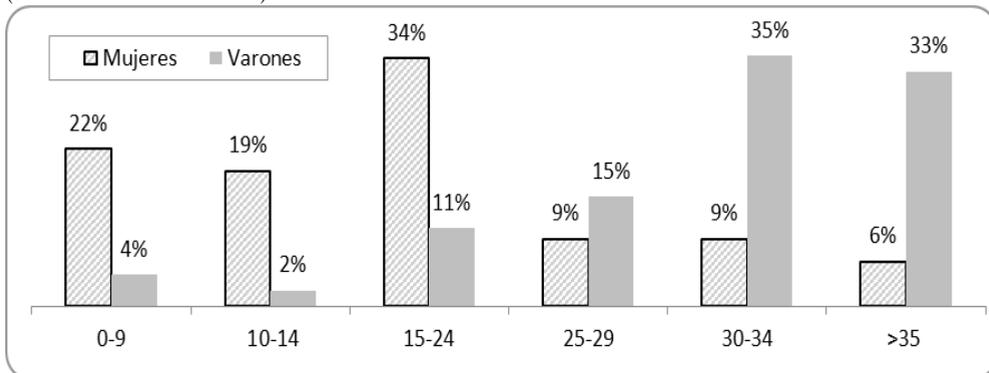
Estas estimaciones presentadas en el Cuadro 2, que también se presentan en términos de pérdida porcentual, nos ofrecen resultados bastante más negativos que los obtenidos en la *Memoria económica de la Ley 27/2011* (MTI, 2011, pág. 20), en la que se indica que la medida puede afectar inicialmente al 21,2% de las altas, aumentando su repercusión hasta

2027, momento en el que los trabajadores posiblemente afectados serán el 27,7%¹⁴. En cuanto a la reducción del volumen total de pensión de las nuevas altas, la mencionada Memoria estima en 0,5% (frente al 0,9% estimado en el Cuadro 2) para el primer tramo del período transitorio, y alrededor del 0,24% para cada uno de los siguientes, de modo que la reducción acumulada en 2027 puede ser del 1,20% (1,8% en el Cuadro 2)¹⁵.

Por otro lado, el impacto de género puede ser importante. El número de años cotizados durante la carrera laboral refleja asimetrías, dando como resultado unas pensiones contributivas de jubilación considerablemente peores para las mujeres (ALONSO Y PAZOS, 2010, pág. 23 y 24). Como se observa en el Gráfico 4, los trabajadores masculinos siguen una trayectoria que coincide mayoritariamente con el comportamiento laboral deseable según el sistema de pensiones, acumulando largos períodos de cotización, que, para la mayoría, se aproximan en los 60-64 años de edad al período en el que se consigue la pensión máxima. Sin embargo, la distribución de las mujeres por años cotizados refleja que la mayoría se sitúa, en los años previos a la jubilación, en torno al mínimo de años exigidos para crear derecho a una pensión contributiva.

Gráfico 4. Distribución de trabajadores RG de 60-64 años según años cotizados, por sexo (2006)

(% sobre el total de cada sexo)



Fuente: Elaborada con datos de la MCVL de 2006 (MESS)

Aunque cabe pensar que generacionalmente esta diferencia va atenuándose, las mujeres presentan una trayectoria laboral nada favorable desde la óptica del principio de contributividad. Ni que decir tiene, que la reforma de 2011 va a empeorar su situación y a

¹⁴ Sin embargo, ZUBIRI (2012) considera que, teniendo en cuenta la situación del mercado laboral y las previsiones de su evolución, los pronósticos auguran la reducción de los períodos de cotización acumulados en los años próximos.

¹⁵ Utilizando otros indicadores, BOADO Y LANOT (2012), estiman, a partir de la simulación de las vidas laborales de la MCVL, que hay un 50% de los individuos que no cumplen los requisitos necesarios para percibir la pensión de jubilación con las nuevas reglas de la Ley 27/2011 y que el TIR (Tasa Interna de Rendimiento) se reduciría en el Régimen General hasta el 3,48% frente al 3,82% sin considerar los efectos de la reforma; para los autónomos del 4,14% al 3,67%. Además, esta prospección indica que la reforma reducirá la pensión inicial media mensual aproximadamente 150 € para el RG y 114 € para el RETA. MENEU Y ENCINAS (2012, pág. 101), a partir de la MCVL 2010, estiman una reducción media del 9% en el porcentaje de pensión, teniendo en cuenta la nueva escala base y los cambios en las reducciones de las jubilaciones anticipadas.

acentuar las diferencias de género. De hecho, el grado de dispersión de los resultados en la tasa de sustitución estimada por CONDE-RUIZ y GONZÁLEZ (2013, pág. 21 y 29) para 2051 es relevante. En su estudio indican que, mientras los hombres no se verán afectados por esta modificación al superar los 40 años cotizados, las mujeres, sobre todo aquellas con menos estudios, serán las más perjudicadas (-6,7%, -4,5% y 0%, con estudios de primaria, secundaria y terciaria, respectivamente). En términos medios, estiman una disminución en la pensión de jubilación en 2051 del 1,5%.

4. MEDIDA 2. AMPLIACIÓN DEL PERÍODO DE CÁLCULO DE LA BASE REGULADORA (LEY 27/2011)

La ampliación de la Base Reguladora supone considerar, en 2013, las bases de cotización de los últimos 16 años, 17 años en 2014, y así sucesivamente hasta alcanzar los 25 años en 2022 (Cuadro 1). Esta reforma ha suscitado un amplio debate entre los expertos en la materia. Se han aportado argumentos tanto a favor de la reforma como en contra.

4.1. Argumentos a favor de la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora

CONDE-RUIZ y GONZÁLEZ (2013) consideran que la extensión del período de cálculo permitirá conseguir una mayor proporcionalidad, al mejorar la relación entre las cotizaciones realizadas al sistema y la pensión recibida, al tiempo que supone un mayor ahorro en el gasto en pensiones.

En principio, la ampliación del período de cálculo de la base es una propuesta cuyo fin parece ser la denominada *justicia contributiva*, en términos de una mayor proporcionalidad entre el importe de la pensión y las bases de cotización habidas durante la vida laboral. De este modo, se favorece a los trabajadores que ven extinguida su relación laboral cerca del momento de su jubilación, de modo que no vean mermados sus futuros derechos de Seguridad Social como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo. Así se puso de manifiesto en una de las recomendaciones del *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* (2011).

Como indica BRAVO (2010, pág. 17 y 18), es un hecho contrastado el creciente porcentaje del colectivo de trabajadores de más de 55 expulsado del empleo en la última etapa de su vida laboral, lo cual va a tener un impacto directo negativo sobre sus carreras de cotización y, por extensión, sobre las pensiones a las que generan derecho. Citando la *Encuesta de Estructura Salarial* publicada en 2010 por el INE, el citado autor muestra cómo este fenómeno comienza poco a poco a ganar en importancia hasta el punto de influir sobre la media de la masa salarial del conjunto de trabajadores de este grupo de edad y que la reducción de salario es especialmente significativa en el caso de los varones que son quienes han venido experimentando a lo largo de su vida laboral una carrera profesional con mejores salarios. En el citado trabajo también se apunta que aproximadamente algo más del 30% de las altas en la pensión de jubilación suponen un acceso desde la situación de desempleo, y, más concretamente, el 10% desde el subsidio de mayores de 52 años. Por lo que las carreras de cotización de estos trabajadores se ven severamente afectadas con un serio impacto sobre

la cuantía de sus pensiones, y ello a pesar de que la inmensa mayoría presenten amplias carreras de cotización¹⁶.

También se apunta, que este tipo de reforma permite luchar más eficazmente contra los efectos perversos de un sistema que consiente a los autónomos elegir el momento y la cuantía de sus aportaciones, puesto que la ampliación del período de cálculo de la base reguladora hace menos rentables los aumentos estratégicos de sus contribuciones para conseguir maximizar sus pensiones.

Estas supuestas ventajas de la medida se diluyen si tenemos en cuenta que pueden utilizarse otra serie de mecanismos más eficientes para solucionar los problemas apuntados. Por un lado, el problema del desigual reparto de bases en el tiempo puede solventarse permitiendo la elección de las mejores bases de cotización y, por otro lado, el comportamiento estratégico de los autónomos puede impedirse exigiendo que su base de cotización coincida, en todo momento, con las rentas de su actividad.

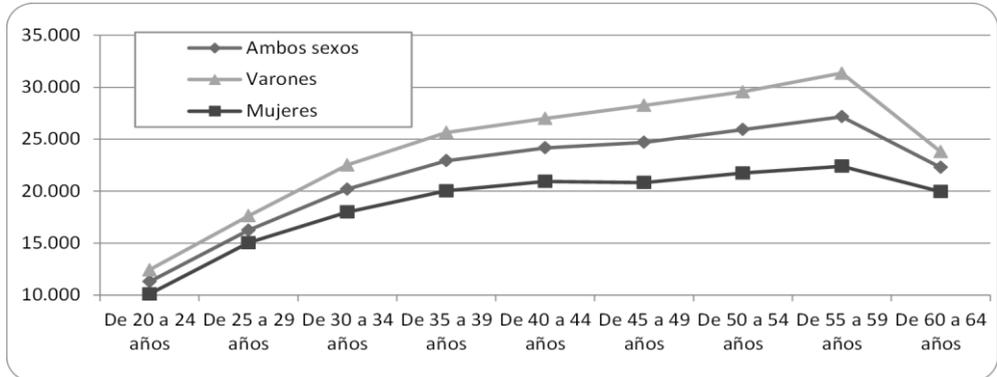
4.2. Argumentos en contra de la ampliación

No todos los estudios realizados sobre la reforma coinciden en que dé un balance positivo. Los resultados que se presentan a continuación indican que el alargamiento del período de cálculo de la Base Reguladora tendrá un impacto general negativo sobre las pensiones de los nuevos jubilados. Concretamente, éste es el sentido del resultado obtenido en el trabajo dirigido por MUÑOZ DE BUSTILLO et al. (2011) para los pensionistas del Régimen General, distinguiendo el impacto resultante de la conjunción de dos factores: a) el perfil salarial de los trabajadores y b) el aumento de las lagunas en la cotización.

Teniendo en cuenta que la ganancia media mensual de los distintos grupos de edad es ascendente (véase Gráfico 5)¹⁷ y suponiendo que esa evolución salarial representa la que corresponde a cada cohorte, la consideración de los períodos más antiguos en el cálculo puede llevar a una disminución de la base reguladora media de las pensiones. La existencia de perfiles salariales y de bases de cotización crecientes en el transcurso de la vida laboral, da lugar a la reducción de las bases reguladoras cuando se amplía el período de cálculo de éstas (Gráfico 6).

¹⁶ Este dato es coincidente con el patrón que señalan estudios elaborados por la Seguridad Social, que indican que alrededor de un 20% de los trabajadores ven reducida su Base de cotización durante los últimos 17 años de su vida laboral, por lo que, en apariencia, un incremento del período de cómputo de sus cotizaciones puede ser beneficioso para ellos.

¹⁷ Este gráfico no debe interpretarse como carreras profesionales de cada individuo, sino carreras ficticias construidas a partir de la conjunción de salarios de individuos con distintas edades en un mismo momento del tiempo. Por tanto, la trayectoria que muestra es, en realidad, la que corresponde al solapamiento de distintas generaciones con niveles salariales distintos. Ver los resultados de los cálculos de perfiles laborales por generaciones mostrados por MUÑOZ DE BUSTILLO (Dir.) (2007, pág. 89-90), en los que se confirma la existencia de un perfil salarial (y de base de cotización) creciente con el transcurso de la vida laboral, estabilizándose en la última década de la misma.

Gráfico 5. Ganancia media anual por trabajador (en €). Sexo y Edad (2012)

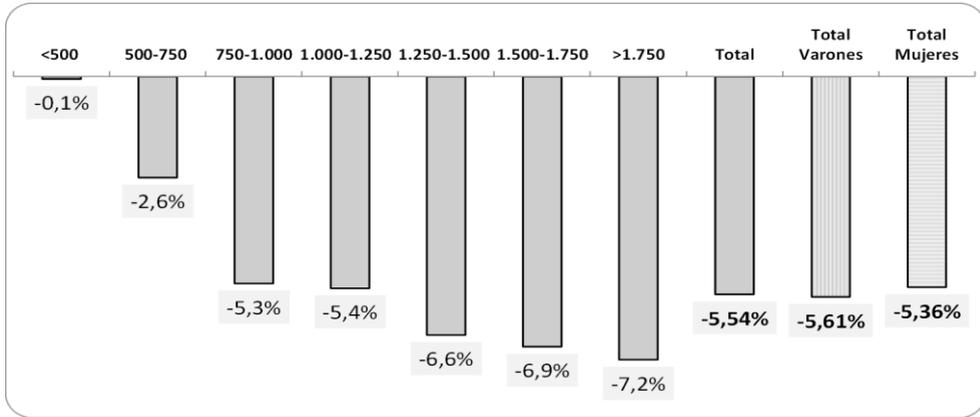
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta anual de estructura salarial del INE (2012)

Según FERNÁNDEZ CORDÓN (2011), la ampliación del período de cálculo es una forma de recortar las pensiones, en la medida en que la mayoría de los recorridos profesionales son ascendentes, es decir con salarios crecientes, menores al principio que al final de la vida laboral. Puede haber situaciones en que el efecto sea contrario, cuando el salario de los últimos años de actividad es menor o cuando el jubilado procede del paro, aunque –dice en citado autor– éstas son situaciones hasta ahora son minoritarias.

El resultado obtenido por MUÑOZ DE BUSTILLO et al. (2011) cifra en una reducción de la pensiones media de las altas del 5,54%, consecuencia del impacto de una ampliación a 20 años, algo más de un punto porcentual por cada año de ampliación del período de cálculo¹⁸. También muestra que el efecto es mayor sobre las pensiones de mayor cuantía, lo que indica un perfil salarial con variaciones más pronunciadas en los grupos de mayor cotización, y que el impacto negativo no parece ser más acusado para las mujeres que para los varones. Este menor impacto se debe, claro está, a los menores salarios medios percibidos por las mujeres. De cualquier modo, dice SALVADOR (2013, pág.61), una leve reducción de la diferencia de género no merece ser considerada como un logro en la igualdad si la reducción de las pensiones de los grupos de menores ingresos, por pequeña que sea, genera efectos negativos para estos grupos. Aunque la reducción general de las pensiones afecte a las mujeres en una menor proporción, reduce sus pensiones y aumenta el número de perceptoras de pensiones mínimas.

¹⁸ Esta estimación corresponde a lo que los autores identifican como muestra reducida. En la muestra ampliada, en la que no se han descartado datos que muestran cierto margen de error entre la pensión simulada y la pensión registrada, la caída de la pensión media se cifra en el 4,2%. Véase también Muñoz de Bustillo (Dir.) (2007)

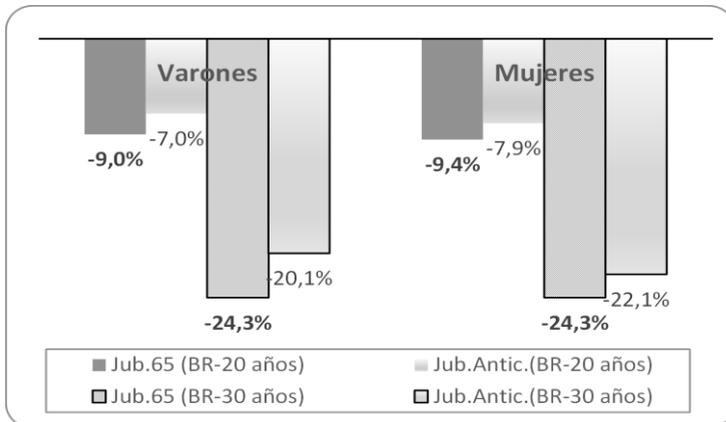
Gráfico 6. Impacto por tramos de pensiones del alargamiento de 15 a 20 años del período de cómputo BR



Fuente: Elaborado a partir de Muñoz et al. (2011) (en base a la MCVL)

También en relación a los efectos de género se pronuncia el estudio de JIMÉNEZ MARTÍN et al. (2009, pág. 92), realizado para ampliaciones del período de cálculo de la BR de 15 a 20 años y de 15 a 30 años. Para estos autores la ampliación de 5 años reduce los *derechos de pensión* (Gráfico 7), en términos medios, alrededor del 9% para los varones y del 9,5% para las mujeres, siendo la disminución algo inferior para ambos grupos en las jubilaciones anticipadas. Cuando el período se extiende a 30 años, la caída se agudiza, situándose en el 24,3% en las jubilaciones ordinarias para ambos sexos y, en las jubilaciones anticipadas, en el 20% para los varones y el 22% para las mujeres. En las dos alternativas se aprecia que se produce, en la mayor parte de los casos, un ligero incremento de las diferencias entre hombres y mujeres.

Gráfico 7. Impacto de género en el Derecho a Pensión del alargamiento del período de cómputo BR

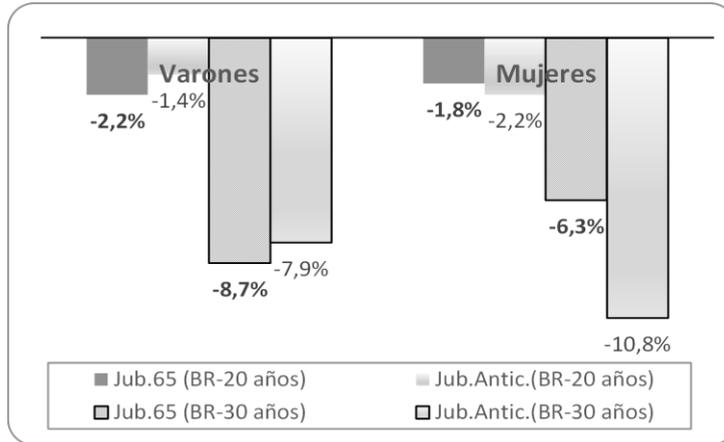


Fuente: Elaborado a partir de Jiménez et al. (2009) (en base a la MCVL 2008)

Los datos presentados anteriormente responden a la reducción de las pensiones a falta de la compensación que se derive de la aplicación, en su caso, de los *complementos a mínimos*. La consideración de las pensiones mínimas (Gráfico 8), según el trabajo de

JIMÉNEZ MARTÍN et al. (2009, pág. 94), reduce considerablemente el efecto reductor, que se situaría del 1% al 3% para bases reguladoras de 20 años y del 6% al 11% para bases reguladoras de 30 años. Como los complementos a mínimos afectan en mayor parte a las mujeres, porque generan derechos a pensión inferiores, atenúan en mayor medida la caída de las pensiones de las mujeres, de modo que, en jubilación ordinaria se aprecia que la disminución de la pensión efectiva es menor en las mujeres que en los varones. Sin embargo, las mujeres salen más perjudicadas en las jubilaciones anticipadas.

Gráfico 8. Impacto de género en la Pensión Efectiva del alargamiento del período de cómputo BR



Fuente: Elaborado a partir de Jiménez et al. (2009) (en base a la MCVL 2008)

Estos resultados ponen de manifiesto una cuestión trascendente derivada de la implantación de este tipo de medidas: que cada vez van a ser más los pensionistas del sistema contributivo situados en los niveles mínimos de pensión y, por ende, la importancia sustancial y creciente de los complementos a mínimos¹⁹.

Aunque las estimaciones de MUÑOZ DE BUSTILLO et al. (2011) se han realizado para jubilados del Régimen General en 2005, en ese estudio se plantea también cuál podría ser el impacto de la ampliación del período para los trabajadores que actualmente están en los años centrales de su vida laboral (alrededor de 45 años) y que se jubilarán en 2027. De este análisis se concluye que la experiencia de desempleo de esa generación ha sido más intensa que la experiencia de desempleo de los jubilados en 2005, con lo que es razonable pensar que la ampliación, en cuanto a la aparición de un mayor número de huecos o lagunas, podría tener implicaciones más gravosas para esos trabajadores que en el caso de los recientemente jubilados (Muñoz de Bustillo, et al. 2011). Por tanto, en términos agregados, el alargamiento del período de cotización contribuirá negativamente en la cuantía de la pensión cuando

¹⁹ MENEU Y ENCINAS (2012, pág. 101), estiman que el efecto multiplicador de la pensión media base, fundamentalmente derivado de la aplicación de los complementos mínimos, pasa de 1,045 a 1,083 después de la reforma de la Ley 27/2011, lo que supone un aumento de las pensiones del 3,7% que compensa, en parte, las reducciones.

suponga incorporar períodos de alta tasa de desempleo, mientras que será neutral o positivo cuando coincida con períodos de alto nivel de empleo²⁰.

A nivel individual esta ampliación puede tener implicaciones negativas superiores para quienes tienen mayores tasas de desempleo y presentan mayores lagunas de cotización, que antes quedaban fuera del cálculo de la base reguladora. Como dice FERNÁNDEZ CORDÓN (2011), cuando se exigen períodos de cotización más largos, se limita la posibilidad de compensar a los que han tenido una vida laboral más corta, porque se han incorporado más tarde, o más accidentada, como las mujeres que han podido entrar y salir para dedicarse al cuidado de los hijos o de los dependientes mayores. Hay que considerar que, siendo la cotización obligatoria para los que trabajan los períodos de no cotización reflejan, en la inmensa mayoría de los casos, más circunstancias adversas en el mercado de trabajo que imprevisión por parte del individuo.

Como apunta JIMÉNEZ (2013) en un artículo periodístico, “estas reformas, dada la situación del mercado laboral, plantean serias dudas sobre si son excesivamente severas por el elevado número de trabajadores con contrato parcial o temporal, por el alto índice de desempleo juvenil y por el actual volumen de personas en paro prolongado que han agotado o van a agotar la prestación contributiva por desempleo. Completar 37 años de cotización plena puede ser, para una parte muy importante de la población, `misión imposible”.

Lo que parece evidente es que, a medida que se alarga el período de referencia hasta llegar a tomar toda la vida laboral, disminuyen las diferencias entre el sistema público de transferencias y el de seguro. Concretamente, esta ampliación puede tener implicaciones negativas de género, considerando la mayor tasa de desempleo de las mujeres y la opción por el abandono temporal de la actividad laboral por razones relacionadas con la maternidad. Quienes opten por el trabajo a tiempo parcial, para compatibilizar la vida laboral y familiar en los años con mayores obligaciones familiares asociadas al cuidado de los hijos, presentarán mayores lagunas de cotización o incluirán salarios a tiempo parcial, que antes quedaban fuera de cálculo y que ahora repercutirán negativamente sobre la base reguladora ampliada.

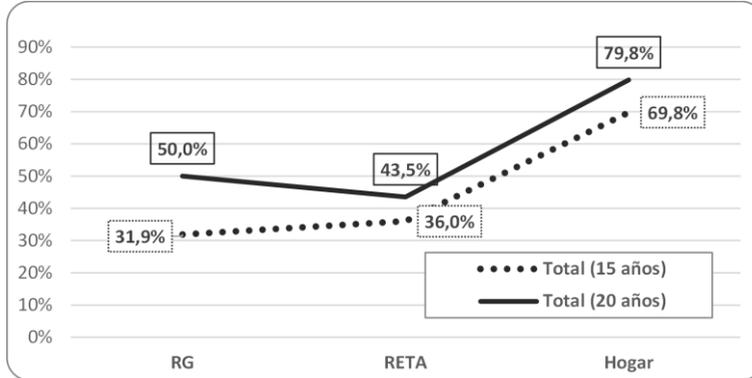
Se observa en el Gráfico 9 cómo aumenta la proporción de los trabajadores de cada régimen con lagunas de cotización, al ampliar de 15 a 20 años el período considerado, y en el Gráfico 10 cómo la reforma va a afectar en mayor medida a las mujeres, en cuanto a que la proporción de ellas que presenta lagunas es significativamente mayor²¹. Estas diferencias

²⁰ En opinión de QUILÉZ (2011, pág. 186), la proporción de las lagunas aumenta con número de años considerandos para calcular la base reguladora, pero hay que tener en cuenta que el comportamiento variaría a lo largo del período transitorio, a medida que vayan aumentando los años requeridos, y la proporción final de trabajadores con lagunas, se aproximará a la situación actual en la que se exigen 15 años. La explicación, según la Subdirectora General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Seguridad Social, es que sin duda se va a producir un cambio de comportamiento al ser conscientes de que habrá que cotizar más para tener menos lagunas. Lo cual parece una conjetura incierta puesto que depende, ineludiblemente, del supuesto implícito de que quien quiere trabajar encuentra empleo.

²¹ Los gráficos se han elaborado a partir de los datos disponibles en la Memoria Económica del Anteproyecto de Ley, sin embargo, serían más representativos si abarcarán la información de las lagunas en los historiales de cotización de los últimos 25 años y de cuándo se sobrepasan lagunas por 49 meses o más.

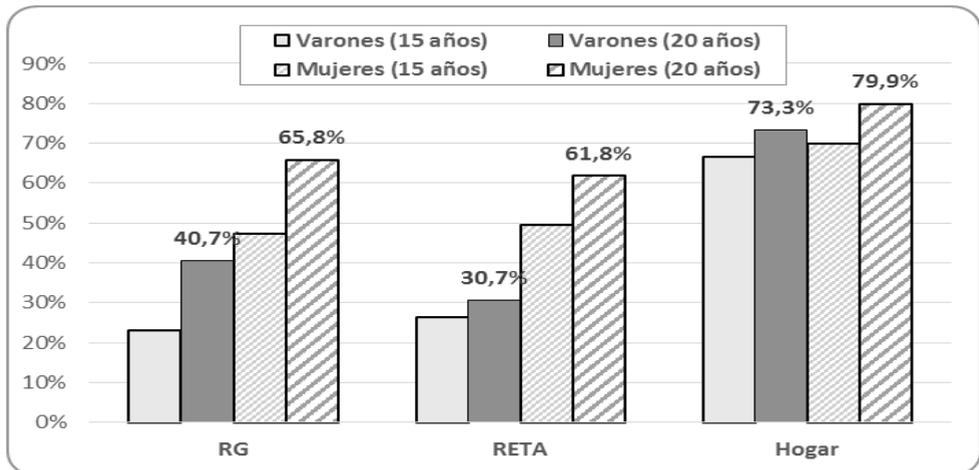
difícilmente quedan compensadas por las medidas adoptadas hasta ahora, y que se concretan en la ampliación del período de cotización reconocido²².

Gráfico 9. Proporción de trabajadores con lagunas (del total de cada Régimen)



Fuente: Elaborado a partir de la Memoria Económica del Anteproyecto de la Ley 27/2011.

Gráfico 10. Proporción de trabajadores con lagunas (de cada régimen y sexo)



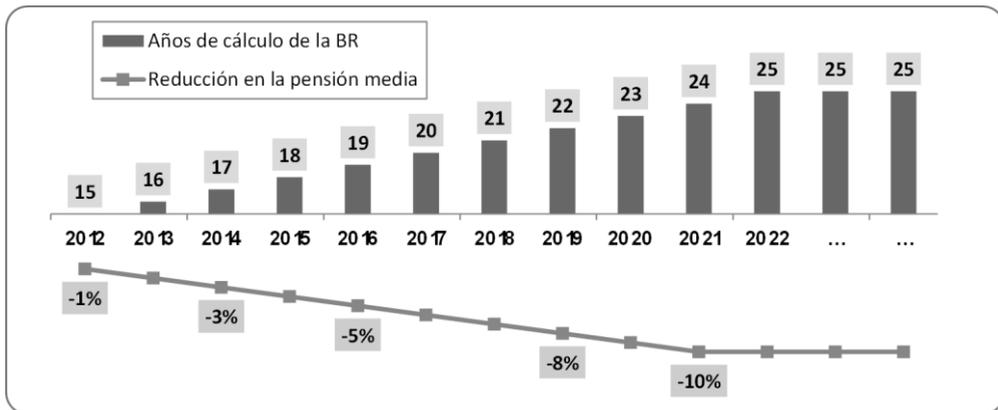
Fuente: Elaborado a partir de la Memoria Económica del Anteproyecto de la Ley 27/2011

²² En materia de beneficios por el cuidado de hijos, la propia Ley 27/2011 (art. 11) añade una disposición por la cual se computará como período de cotización el período de interrupción de la actividad laboral motivada por el nacimiento de un hijo (o por adopción o acogimiento de un menor de 6 años), cuando dicha interrupción se produzca en el período comprendido entre el inicio del 9º mes anterior al nacimiento (o al 3º mes anterior a la adopción o al acogimiento) y la finalización del 6º año posterior a dicha situación. La duración de este cómputo como período cotizado a dichos efectos será de 112 días por cada hijo o menor adoptado o acogido. Dicho período se incrementará anualmente, a partir del año 2013 y hasta el año 2018, hasta un máximo de 270 días por hijo, sin que en ningún caso pueda ser superior a la interrupción real de la actividad laboral. Además, se considerarán como cotizados a efectos de las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad los tres años que los trabajadores disfruten por cuidado de hijo en los supuestos de nacimiento, adopción o acogimiento permanente o preadoptivo.

Otros trabajos han enfatizado este efecto negativo de la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las pensiones públicas (Zubiri 2012, pág. 79). Según los datos presentados en la *Memoria Económica del Anteproyecto de Ley* (Ley 27/2011) (2011, pág. 23), el porcentaje de reducción para el total de las pensiones de una ampliación de 15 a 20 años se estima en el 5,38%. En términos medios, los resultados obtenidos por CONDE Y GONZÁLEZ (2013, pág. 23), consecuencia del efecto en la ampliación del período de cálculo de la base reguladora a 25 años, indican para 2051 una reducción de la pensión media de jubilación del 8,2% del escenario base (2005). MENEU Y ENCINAS (2012, pág. 101) estiman el efecto de la ampliación de 15 a 25 años del periodo de cálculo, en una reducción media del 6,6%, en un estudio efectuado a partir de la MCVL 2010 en el que no se ha incorporado los cambios en la integración de lagunas. También, y según GONZÁLEZ-CALVET (2010, pág. 57), la ampliación de la carrera de cotización de 35 a 37 años supone una pérdida del 5,7% de la pensión.

Teniendo en cuenta todos estos resultados el efecto total para una ampliación de 15 años a 25 años, podría situarse en una reducción en las nuevas altas de pensiones, una vez finalice el período transitorio, entre el 7% y el 11%. En el Gráfico 11 se dibuja la reducción media prevista para las altas durante el período transitorio, suponiendo una pérdida del 1% por cada año de ampliación²³.

Gráfico 11. Reducción de la pensión por la ampliación del Período de cálculo BR a lo largo Período Transitorio (Ley 27/2011)



Fuente: Elaborado a partir de la Memoria Económica del Anteproyecto de la Ley 27/2011

²³ Utilizando otros indicadores, BOADO Y LANOT (2012, pág. 87), estiman, a partir de la simulación de las vidas laborales de la MCVL, que hay un 50% de los individuos que no cumplen los requisitos necesarios para percibir la pensión de jubilación con las nuevas reglas de la Ley 27/2011 y que el TIR (Tasa Interna de Rendimiento) se reduciría en el Régimen General hasta el 3,48% frente al 3,82% sin considerar los efectos de la reforma; para los autónomos del 4,14% al 3,67%. Además, esta prospección indica que la reforma reducirá la pensión inicial media mensual aproximadamente 150 € para el RG y 114 € para el RETA. Según CONDE Y GONZÁLEZ (2013, pág. 30), en relación a las implicaciones sobre los individuos de la reforma paramétrica de 2011, indican que los cambios en la tasa de sustitución y en la base reguladora podrían suponer de forma agregada que las nuevas pensiones en el año 2051 serían inferiores y las variaciones oscilarían (para los nativos) entre un 7% para los hombres con nivel de secundaria y un 16,5% en el caso de las mujeres con primaria.

El cuestionamiento de esta medida es más que razonable desde el punto de contributivo, tanto desde la óptica actuarial²⁴ como cuando se contemplan criterios distributivos que tienen en consideración las dificultades del mercado laboral para los trabajadores. Hasta la propia Ley que aprueba la ampliación (Ley 27/2011, DA 8ª y exposición de motivos), establece la obligación del gobierno de evaluar en 2014 el impacto de la nueva fórmula de integración de lagunas y, en función de los resultados, llevar a cabo las adaptaciones, modificaciones y cambios que resulten precisos para corregir las distorsiones evidenciadas, y que permitan la incorporación de cotizaciones anteriores al período de cómputo como elemento de integración de lagunas. En esa evaluación y posible adaptación posterior, se debe abordar de manera específica la situación de las carreras de cotización en las que tenga incidencia la contratación a tiempo parcial y la de fijos discontinuos.

5. CONCLUSIÓN PRELIMINAR

La reforma paramétrica del 2011 afectó a los principales determinantes de la pensión de jubilación, como son la edad de jubilación y la carencia previa, la base reguladora y el porcentaje aplicable sobre dicha base, los complementos de mínimos y sus límites, la jubilación anticipada y la parcial, etc. En este artículo (primera parte del trabajo completo) se han analizado dos de las principales medidas introducidas por la Ley 27/2011 que afectan a la naturaleza contributiva del sistema de pensiones público español: 1) la modificación del procedimiento de cálculo del porcentaje de pensión y 2) la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora.

La modificación del sistema de cálculo del porcentaje de pensión implica un importante incremento del tiempo requerido para obtener la pensión completa (de 35 a 37 años de cotización) y un significativo aumento de la linealidad entre el porcentaje de pensión y el periodo de cotización. El aumento del tiempo requerido y la mayor linealidad originará una reducción de las pensiones de todos aquellos pensionistas con carreras incompletas que acumulen menos de 37 años de cotización. Además, es destacable el impacto negativo de género de esta medida. El número de años cotizados durante la carrera laboral refleja asimetrías, dando como resultado unas pensiones contributivas de jubilación considerablemente más bajas para las mujeres.

La segunda medida introducida por la Ley 27/2011 fue la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora. Esta medida da lugar a una reducción de las bases reguladoras y, por tanto, a una disminución de las pensiones públicas. También, esta medida tendrá un impacto negativo (aunque más ligero) de género.

En definitiva, y a partir del análisis empírico realizado en el trabajo, la reforma paramétrica del sistema público de pensiones realizada en 2011 previsiblemente tendrá unos duros efectos sobre el bienestar de los pensionistas futuros, ya que implica un mayor

²⁴ Dentro de los planteamientos actuariales de ampliación del período de cómputo de la BR a toda la carrera laboral, DEVEVA et al. (2012, pág.32) proponen no rellenar las lagunas y dividir la suma de las bases efectivas por el período realmente cotizado, por tanto, el promedio de bases reales y no ficticias. Esto supone dejar la valoración del esfuerzo contributivo en exclusiva al cálculo de la TS y perjudica a quienes siguen trabajando pero minoran sus bases.

endurecimiento de los requisitos de acceso a la pensión pública y una moderación sustancial de la cuantía futura de las pensiones públicas.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA EN LA PARTE I

- ALONSO SAN ALBERTO, D. Y PAZOS MORÁN, M.: Equidad y eficiencia en el sistema español de pensiones: una revisión crítica. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 4/10, 2010
- BANCO DE ESPAÑA: La reforma del sistema de pensiones en España. Dirección General del Servicios de Estudios, 2010.
- BOADO PENAS, M.C. Y LANOT, G.: Impacto redistributivo y solvencia ante reformas en el sistema de pensiones español. Una aproximación a partir de la muestra continua de vidas laboral. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, FIPROS, 2012.
- BRAVO FERNÁNDEZ, C.: Criterios y alternativas para abordar una nueva reforma del sistema público de pensiones en el marco del Diálogo Social. *Informes de la Fundación 1º de Mayo*, Madrid, 2010.
- BRAVO FERNÁNDEZ, C. Y MARÍN-SERRANO, E.: Las reformas de pensiones en Europa: alternativas negociadas vs el modelo del Libro Blanco. *Lan Harremanak* 26, 2012, pp: 75-94.
- BUDIA ALDANA, P.J.: La escala de porcentajes de la Ley 27/2011: un enfoque actuarial para un nuevo modelo sostenible. *Economía Española y Protección Social* nº 6, 2014.
- COMITÉ DE EXPERTOS: Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del sistema público de pensiones. Junio, 2013. Disponible en: http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf
- CONDE-RUIZ, J. I. Y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, C. I.: Reforma de pensiones 2011 en España, *Hacienda Pública Española*, 204, 2013.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, Madrid.
- DE LA FUENTE MORENO, A. Y DOMENECH VILARIÑO, R.: El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación. *Colección de Estudios Económicos* 03, FEDEA, 2011.
- DEVESA CARPIO, J.E, DEVESA CARPIO, M., DOMÍNGUEZ FABIÁN, I., ENCINAS GOENECHEA, B., MENEU GAYA, R, Y NAGORE GARCÍA, A.: Sobre las inequidades del Sistema contributivo de jubilación en España: ¿se han impuesto los ideólogos a los actuarios? *Economía Española y Protección Social*, IV, 2012.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M.: La reforma de las pensiones en España: una aproximación económica. *Documento de Trabajo* 02/2012. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá de Henares.
- DURÁN HERAS, A. Y QUÍLEZ FELEZ, M.T.: Sistemas de pensiones en Europa. FUNCAS, *Cuadernos de información Económica*, 251, 2010.

- FEDEA: La reforma de las pensiones, 2010. Disponible en:
<http://www.crisis09.es/pensiones/pensiones.pdf>.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A.: Demografía y reformas del sistema de pensiones. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. Extraordinario, 2010.
- GARCÍA RUBIO, D., GORDO MORA, E. Y MANRIQUE SIMÓN, M.: Reforma de los sistemas de pensiones en algunos países de la UEM. *Boletín Económico del Banco de España* Julio-Agosto, 2011.
- GONZÁLEZ CALVET, J.: Notas sobre el sistema de pensiones, en *Por un sistema de pensiones público sostenible*. Colección Informes nº 6. Fundación Rafael Campalons, Barcelona, 2010.
- HOLZMANN, R.: Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: factores, tendencias y desafíos mundiales. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 66/2, 2013.
- HOYO LAO, A.: El Factor de Sostenibilidad en el Sistema Público de Pensiones y su entrada en vigor. El Factor de Equidad Intergeneracional “ajustado a la edad de acceso a la jubilación”. *Economía Española y Protección Social*, VI, 2014.
- JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A.: ¿Es urgente reformar las pensiones? *El País* 11-Julio-2013.
- JIMÉNEZ MARTÍN, S., NICODEMO, C. Y RAYA, J. M.: El diferente impacto del género en el sistema de pensiones español. Ministerio de Trabajo e Inmigración, FIPROS 2009/13, 2009. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/143935.pdf>
- MARTIN, J. P. Y WHITEHOUSE, E.: Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* nº 66, 2008.
- MENEU GAYA, R. Y ENCINAS GOENECHEA, B.: Valoración de la reforma del sistema de pensiones español de 2011 desde la óptica de la viabilidad financiero-actuarial. Un análisis a través de la MCVL. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, FIPROS. Madrid, 2012.
- MTI.: Memoria Económica del Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011. Disponible en:
http://www.uco.es/ugt/v2/images/stories/Ficheros/110219_MEMORIA_ECONOMICA_A_LEY_SEG_SOCIAL.pdf.
- MONEREO PÉREZ, J.L. Y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: *La sostenibilidad de las pensiones públicas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2014.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (DIR.): La cuantía de las pensiones a medio plazo, sus efectos sobre el sistema de pensiones y el estudio de alternativas. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, FIPROS, 2007. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/106349.pdf>
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R., DE PEDRAZA GARCÍA, P., ANTÓN PEREZ, J. I. Y RIVAS HERRERO, L. A.: Vida laboral y pensiones de jubilación en España: simulación de los efectos de una reforma paramétrica. *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 64/1, 2011.

- NATALI, D.: La reforma de las pensiones en la Unión Europea: cambios en las políticas nacionales y coordinación de la Unión Europea, en Frades, J. (Coord.: *El sistema de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*. Fundación Francisco Largo Caballero y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2011.
- OCHANDO CLARAMUNT, C.: La reforma del sistema público de pensiones del Gobierno del Partido Popular, en SÁNCHEZ ANDRÉS, A. Y TOMÁS CARPI, J. A. (Dirs.): *Crisis y política económica en España. Un análisis de la política económica actual*. Thomson Reuters Aranzadi. Pamplona, 2014 a.
- OCHANDO CLARAMUNT, C.: La reforma del sistema público de pensiones del gobierno del Partido Popular en España: sus efectos sobre el bienestar. Comunicación 2014 *International Conference The Decline of the Middle Classes Around the World?* Organizada por APPAM, UNED y School of Public Policy, Segovia 28 y 30 de Setiembre 2014 b.
- QUÍLEZ FÉLEZ, M.T.: El sistema de pensiones tras la reforma: proyecciones de gasto, efectos y sostenibilidad. *Seminario "La reforma del Sistema de Pensiones en España"*. Santander, 2011.
- RUBIO LARA, M. J.: La reforma de las pensiones de jubilación en perspectiva comparada. ¿Del Estado de bienestar al Estado regulador? en DEL PINO MATUTE, E. Y RUBIO LARA, M.J. (Eds.): *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Tecnos, Madrid, 2013.
- SALVADOR CIFRE, C.: La protección de la mujer en la vejez en el sistema de pensiones español. *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 66/1, 2013.
- VARELA DONOSO, J.: Los mecanismos de ajuste automático en la sostenibilidad del sistema de pensiones tras la reforma. ¿Cómo implementar en la práctica el factor de sostenibilidad? Indicadores de sostenibilidad, experiencia de otros países. *Seminario: La reforma del Sistema de Pensiones en España*, Santander, 2011. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/indice/contenidos/Seminario-La-reforma-del-sistema-de-pensiones-en-Espana-Santander-2011.pdf
- ZUBIRI ORIA, I.: Reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones: una valoración crítica. *Economía Española y Protección Social*, IV, 2012.