

2 Edad de jubilación

Eva Pino

Este texto tiene como objetivo analizar la propuesta realizada por el Gobierno consistente en retrasar la edad de jubilación en dos años, de los 65 actuales a los 67 años, intentando exponer una visión distinta a la planteada por el Ejecutivo e intentando garantizar la sostenibilidad y el futuro de un sistema de pensiones público a partir de otras medidas.

Antes de entrar en materia, hay un conjunto de preguntas previas que debemos realizarnos y a las que intentaremos dar respuesta en las siguientes páginas:

Edad de jubilación

En el caso que la nueva medida propuesta por el Gobierno entrase en vigor, ¿se establecerá una edad única para todas las personas trabajadoras?

¿Es preferible mantener una edad legal ordinaria que sea únicamente orientativa y que permita una jubilación flexible, retrasando o anticipando la edad de jubilación?

Medidas incentivadoras

¿Qué medidas pueden incentivar la prolongación de la vida activa de las personas trabajadoras?

¿Qué medidas pueden incentivar la no expulsión del mercado de trabajo de las personas trabajadoras de más edad?

Edad de jubilación anticipada

¿Hasta qué punto es coherente la adopción de medidas para prolongar la vida laboral más allá de los 65 años con la jubilación anticipada?

¿La jubilación anticipada debería estar motivada como medida o política de empleo?

¿El coste de anticipar la edad de jubilación lo debe asumir el sistema de Seguridad Social?

Garantías de protección económica y social

¿Hasta qué punto es legítimo que el motivo principal para retrasar la edad legal de jubilación sea la reducción del gasto en pensiones y, en consecuencia, disminuir la cuantía media reconocida de las pensiones?

¿Hasta qué punto se puede justificar el retraso de la edad de jubilación cuando no hay una protección suficiente y, además, muchas personas son expulsadas del mercado de trabajo con una edad tardía?

Para responder a estas y otras posibles preguntas, anticipamos algunos datos e indicadores.

Según datos del Ministerio de Trabajo para el año 2009:

- España es uno de los países europeos con la edad real de jubilación más tardía, 63 años y 10 meses. En contrapartida, el gasto en pensiones en España es muy inferior al de la media europea, 3 puntos porcentuales inferior, en términos de gasto en pensiones, en porcentaje del PIB.
- La tasa de empleo para las personas mayores de 54 años es 30 puntos porcentuales inferior a la tasa de ocupación del conjunto de la población. Estos datos aplicados a Cataluña suponen un 21,3% frente al 52,5% del global.
- Siempre según datos del año 2009, el número total de beneficiarios de prestaciones por desempleo (contributivas y asistenciales) de entre 55 y 59 años era de 235.668 personas, mientras sólo 170.863 tenían 60 o más años. Los que estaban cobrando un subsidio entre los mayores de 52 años eran 213.303.
- Las diferencias de esperanza de vida según la clase social en España son muy elevadas: de media, en España, la decila de renta más baja vive 10 años menos que la decila de renta más alta (en los EE.UU. la diferencia es de 15 años y en la UE-15 de 7 años).
- Obviando las recomendaciones del Pacto de Toledo (1995 y 2003), que indica la financiación de las prestaciones no contributivas y universales y de las políticas activas dependerá de los presupuestos del Estado, lo cierto es que los recursos de la Seguridad Social han financiado (y todavía lo hacen), gastos que corresponden al Estado: en 2009, la Seguridad Social tenía presupuestados 3.100 millones de euros en concepto de bonificaciones y reducciones en las cotizaciones sociales de los empresarios, más 2.800 millones de euros para bonificaciones para fomentar el empleo para desempleados, a lo que deberíamos de sumar unos 4.000 millones de euros que aportarán las cotizaciones para la financiación de los complementos a los mínimos de las pensiones. Es decir, para el 2009 la Seguridad Social habría soportado un coste que no le correspondería de unos 10.000 Millones de euros (el 8% del total de los ingresos de la SEGSOC).

Además, y según La Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social publicada por el Ministerio de Trabajo el año 2004:

Edad y prestación de desempleo

- Un 25% de las personas de más de 60 años han recibido alguna vez una prestación por desempleo.
- La duración media de la situación de desempleo aumenta con la edad.

Género y prestaciones

- Mientras que uno de cada 4 hombres está recibiendo una prestación por desempleo a los 59 años, sólo una de cada 10 mujeres se encuentra en esa situación.

- La proporción de mujeres de entre 60 y 66 años que se jubilan antes de los 65 años es inferior a la de los hombres (26,1% de los hombres y el 13,6% de las mujeres).

- El número medio de años cotizados por las mujeres es aproximadamente un 58% inferior al de los hombres. Además, el 64% de los años cotizados por las mujeres se concentran a partir de los 50 años (en el caso de los hombres un 42%).

Edad y jubilación

- Un 65,5% de las personas que se jubilan a los 60 años y un 56,8% de los que lo hacen a los 61 reciben una prestación por desempleo un año antes de acceder a la jubilación.

- La proporción de personas que acceden a la jubilación desde una situación de ocupación aumenta con la edad de jubilación: el 20,6% de las personas que se jubilan a los 60 años, el 38,1% de los que se jubilan a los 63 años y el 68,1% de los que se jubilan a los 65 años.

- Hay una relación directa entre el nivel de estudios y la edad de jubilación: a mayor nivel educativo más elevada la proporción de jubilaciones a los 65 años. Las jubilaciones anticipadas suelen llevarse a cabo por personas con estudios secundarios y primarios.

Acceso a la jubilación

- Hay una asimetría en los períodos de cotización para acceder a la jubilación: si nos fijamos en el período medio de cotización en el Régimen General, éste es de 35 años, mientras que en el Régimen de Autónomos (RETA) es de 18 años, y en el de Empleados del Hogar (REEH) sólo de 13 años.

- El 30% de las jubilaciones tienen su origen en un proceso de incapacidad.

- El patrón de entrada a la jubilación responde a un modelo bimodal: un primer pico se materializa a los 60 años (cuando los trabajadores del Régimen General pueden acceder a la jubilación anticipada), y un segundo pico a los 65 años que es la edad de acceso a la jubilación ordinaria. Entre ambas edades, el flujo de acceso a la pensión de jubilación es, aunque constante relativamente reducido, no superando el 10% de los hombres ni el 6% de las mujeres en cada edad.

- Los pensionistas de jubilación del Régimen General presentan como promedio un período de cotización de 35 años y un porcentaje de la base de cotización del 75%. Si nos fijamos en las medianas, 27 años cotizados y un 71% de la base reguladora.

- Las personas que se jubilan anticipadamente, en términos generales, tienen un historial más largo de cotización (por encima de los 35 años), mientras que las personas que se jubilan a los 65 años o más escasamente llegan a los 30 años de cotización.

Análisis de la propuesta del gobierno de retrasar la edad de jubilación a los 67 años

Esta propuesta tiene una clara intencionalidad de reducir el gasto en pensiones, ya que retrasar dos años la edad legal de jubilación supondría reducir el gasto en pensiones aproximadamente 2 puntos del PIB y, a su vez, este retraso conllevaría para cada persona trabajadora una reducción de la pensión del 10% (si tenemos en cuenta una esperanza de vida que calcula que de media cada persona cobra la jubilación durante 20 años).

Así pues, la propuesta supone trabajar más años para recibir la misma pensión, e incluso menor si se llega a ampliar el número de años para el cálculo de la pensión, además, se trata de una medida que endurecería las condiciones de acceso a ésta.

En resumen, los efectos inmediatos de la medida serían: por una parte, el aumento de tiempo de cotización y, por otra, la disminución del período en que se cobra la pensión. Este efecto tendría como consecuencia una reducción adicional de las pensiones para aquellas personas que no puedan seguir trabajando a partir de una determinada edad, que generalmente son aquellos con una retribución salarial más baja. Sin embargo, los efectos sobre los ingresos que se obtendrían al aplicar la medida serían muy reducidos, ya que la cotización de la persona trabajadora que se jubila más tarde puede eliminar la cotización de la persona que habría ocupado su puesto de trabajo.

Uno de los argumentos más utilizados por aquellos que defienden alargar la edad de jubilación, se basa en comparar nuestra situación con los estados de nuestro entorno; sin embargo, si comparamos la edad de jubilación española con los otros países de la Unión Europea, veremos que son pocos los que han retrasado la edad legal de jubilación hasta los 67 años (Noruega, Alemania e Islandia), y que la mayoría la mantiene a los 65 años, siendo en algunos países, incluso, inferior. Por otro lado, no podemos obviar que aquellos países que han retrasado la edad legal de jubilación cuentan con una red asistencial mucho más protectora que la nuestra, que permite dar cobertura a las personas que son expulsadas del mercado de trabajo hasta el momento de la jubilación, con lo que no cuentan con una penalización tan elevada como en España en el caso de anticiparse la jubilación. Así, el hecho de que en España sea una realidad la expulsión sistemática de las personas trabajadoras de cierta edad por parte de las empresas, desacredita esta propuesta.

En este sentido, no encontramos razones económicas, demográficas, ni sociales para poder pensar en aumentar la edad legal de jubilación, y es por ello que no estamos a favor de elevar la edad ordinaria de jubilación más allá de los 65 años. En cualquier caso, se debería fomentar la prolongación voluntaria de la vida laboral y encontrar otros mecanismos incentivadores para que la edad media de jubilación se acerque más a los 65 años de edad. Además, pensamos que es importante destacar que, cuando la tendencia actual es el recorte de las carreras laborales, el hecho de retrasar la edad de jubilación supondría una reducción de la cuantía de las pensiones para aquellas personas que no pueden seguir trabajando a partir de una determinada edad.

Jubilación anticipada para determinadas actividades profesionales

Debemos hacer un alto en nuestra reflexión general para tratar la jubilación anticipada para aquellos colectivos que trabajan en actividades económicas donde las condiciones de trabajo son más duras y precarias.

La realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos conlleva un incremento tanto de los accidentes de trabajo como de enfermedades relacionadas con el trabajo, y este incremento tiene una mayor incidencia cuanto más edad tenga el colectivo de personas trabajadoras afectadas. Numerosos colectivos de trabajadores han solicitado la reducción de la edad de jubilación por este motivo.

Para hacer frente a estas situaciones, la disposición adicional segunda de la Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social, establece el compromiso de realizar un procedimiento general para rebajar la edad de jubilación en aquellos grupos o actividades profesionales de trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre.

De hecho, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social presentó la Propuesta-Iniciativa de Proyecto normativo sobre el procedimiento general para rebajar la edad de jubilación. Esta regulación no fue tan sólo un compromiso del Gobierno (adquirido en el Acuerdo de julio de 2006 sobre medidas en materia de Seguridad Social), sino que es un mandato legal fijado en el texto de la Ley General de la Seguridad Social:

En el apartado 1 del artículo 161bis de la Ley General de la Seguridad Social, establece sobre la jubilación anticipada:

“La edad mínima (de jubilación) (...) podrá ser rebajada por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca.”

Y la Disposición adicional Quadragésimo quinta sobre coeficientes reductores de la edad de jubilación dice que:

“A efectos de lo previsto en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 161 bis, se establecerá reglamentariamente el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación, en el que se prevea la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad.

El establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación, que sólo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo, comportará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero. “

Planteamiento general

La actual edad legal de jubilación está en los 65 años, y está permitida tanto la anticipación como el retraso de dicha edad; así, pues, el objetivo no es crear mecanismos para adelantar o postergar la edad de jubilación, más bien conseguir que la edad media real de jubilación se acerque lo más posible a los 65 años, sin tener que elevar la edad ordinaria de jubilación.

Las medidas que vamos a proponer a continuación parten de la base que sería conveniente plantearse la posibilidad de flexibilizar las medidas actuales, permitiendo avanzar o alargar la edad de jubilación en función de la situación y la vida laboral de cada trabajador, considerando los sectores de actividad productiva y las categorías profesionales en que ha trabajado. Consideramos, pues, que la jubilación flexible no supone ningún recorte de derechos y, además, ayuda a la sostenibilidad del sistema.

A continuación, exponemos algunas de las medidas que consideramos necesarias:

1. Mejorar la protección de las personas trabajadoras de más edad

Las personas trabajadoras que a partir de los 50 años son expulsadas del mercado de trabajo se encuentran en una situación laboral muy difícil: son todavía jóvenes para jubilarse pero, con frecuencia, demasiado mayores para ser contratados con facilidad y, por tanto, es muy difícil que puedan mantener las mismas condiciones laborales tras su salida del mercado de trabajo.

Propuestas:

- Reforzar la protección contra el despido de estas personas -mediante inspecciones de trabajo- y penalizar a las empresas en el caso que dichos despidos sean improcedentes y haya indicios de discriminación generacional.
 - Es necesario constatar la mayor desprotección que sufren los despedidos de forma individual (en despido colectivo se puede suscribir un convenio con la empresa para que costee el gasto).
- Reforzar la cobertura protectora de las personas de más edad expulsadas del mercado laboral.
 - A veces la jubilación anticipada sustituye al paro, pero quizás fuera recomendable establecer una prestación puente entre el desempleo y la jubilación que no aminorara la futura pensión (subsidio >52 años sólo cotiza por 125% del SMI).
 - Plantearse la posibilidad de cotizar por jubilación anticipada, de tal forma que sólo se puedan jubilar anticipadamente quienes hayan cotizado por esta cuestión.
- Estudiar la posibilidad de establecer beneficios fiscales para aquellas personas que inviertan las indemnizaciones por despido en realizar convenios con la Seguridad Social.
- Estudiar si es posible que algunos períodos de la vida de las personas que hayan estado dedicados al estudio, cuidado de hijos y personas dependientes, servicio militar o

prestación social sustitutoria, voluntariado, etc. se pudieran considerar como cotizados para la generación del derecho a recibir la pensión de jubilación¹.

2. Políticas preventivas para evitar la expulsión del mercado de trabajo

El abandono prematuro del mercado laboral de las personas de más edad no siempre se debe a una decisión individual. De hecho, en multitud de ocasiones esta expulsión del mercado se produce a raíz de la decisión de las propias empresas de rescindir los contratos de las personas de más edad y experiencia.

Propuestas:

- Reforzar las políticas activas dirigidas a aumentar el empleo de las personas trabajadoras de más edad.
- Penalizar a las empresas por el uso excesivo de mecanismos -más o menos directos- de jubilación anticipada
- Mejorar las condiciones y los puestos de trabajo pensando en las generaciones más mayores.
- Revisar la jubilación parcial y medir si el criterio fundamental debe ser el de fomentar el empleo y rejuvenecer plantillas, o el de prevenir la expulsión del mercado de trabajo de las personas de más edad.
- Tener en cuenta que la incapacidad, o el estado de salud, también son una puerta de entrada a la jubilación.

3. Políticas incentivadoras para retrasar la edad de jubilación

Los esfuerzos realizados para la prolongación voluntaria de la vida laboral, especialmente desde el Acuerdo de 2006, no se pueden considerar exitosos. Los motivos pueden ser diversos: el poco tiempo de vigencia de las medidas propuestas, la preferencia de las empresas de renovar sus plantillas (sustituir trabajadores de más edad, con salarios mayores, por otros más jóvenes con salarios más bajos) o la actual coyuntura económica y de destrucción de empleo. Sin embargo, pensamos que hay cuatro puntos claves para retrasar la edad real de jubilación.

¹ Actualmente el servicio militar o la PSS sólo se tienen en cuenta a efectos de cubrir el período mínimo de cotización para poder acceder a la jubilación anticipada.

Propuestas:

- Revisión de los incentivos que se dan a los trabajadores para alargar su vida laboral, ya que:

- Los coeficientes reductores de pensión para anticipar la jubilación (de 6% a 8% por año) parecen más incentivadores para mantenerse en el mercado de trabajo hasta los 65 años que el porcentaje adicional para prolongar la vida laboral más allá de los 65 años (entre un 2% y 3% por año, con la posibilidad de que el IPC sea superior y, en consecuencia, saldrían perdiendo, y con el tope de la base máxima de cotización).
- La prolongación de la vida laboral se concentra en las categorías de mayor cualificación y en el Régimen de Trabajadores Autónomos.
- La reducción de incentivos a la jubilación anticipada debería comportar también una serie de reformas en el ámbito de la protección por desempleo.
- De los informes de Vida Laboral realizados por el Ministerio de Trabajo se desprende que aquellas personas que empezaron a trabajar y cotizar antes, adelantan su jubilación. En aquellos casos donde las carreras profesionales son más largas, la jubilación también se produce antes.

* Estudiar la posibilidad de poder cobrar la prestación por desempleo una vez cumplidos los 65 años, de esta forma, se podrían aumentar hasta 2 años los cotizados y, durante este tiempo, se trasladaría el coste al SPEE.

4. Políticas que aseguren la sostenibilidad del sistema de pensiones

Antes de empezar cualquier debate sobre la viabilidad económica y social de nuestro sistema de Seguridad Social, debemos realizarnos una pregunta esencial: ¿queremos un sistema de mínimos o queremos una Seguridad Social fuerte con un importante nivel de gasto social y una amplia capacidad protectora?

Hoy en día, la Seguridad Social no tiene el único reto de enfrentarse al envejecimiento de la población, sino que ahora también tiene que hacer frente al fuerte aumento del paro y a la reducción del empleo, elementos que suponen una reducción de cotizaciones y de ingresos. Este reto da lugar a dos posibles soluciones: reducir prestaciones o aumentar los recursos, ahora bien, sin duda la solución de éxito no es centrarnos en una sola, sino encontrar nuevas vías de financiación de la Seguridad Social, ya sea mediante aportaciones públicas, quitando el tope a las bases máximas de cotización, aumentando los tipos de cotización, reduciendo el fraude, o emitiendo deuda pública si es necesario.

Uno de los principales problemas con el que nos encontramos se encuentra en el hecho que, el debate sobre la sostenibilidad económica del sistema de Seguridad Social, se ha reducido a considerar el factor "edad" como el único que influye en la sostenibilidad económica del sistema. Sin embargo, el hecho de valorar únicamente el envejecimiento de la población, está poniendo en peligro el derecho a recibir una pensión suficiente y, no hay que olvidar, que en la viabilidad financiera de la Seguridad Social juegan más factores, no considerarlos

y no poner en marcha las políticas adecuadas es lo verdaderamente peligroso, no sólo para el futuro de las pensiones, sino también para la mayoría de los nuestros derechos sociales.

¿Cuáles son esos otros factores que debemos tener en cuenta? El paro y el empleo, el nivel de salarios y cotizaciones, el crecimiento económico, la desigualdad entre salarios y rentas de capital, etc.

Y, ¿cuáles deben ser las respuestas? Políticas que creen empleo cualificado y estable; Políticas activas de empleo para favorecer el empleo juvenil, femenino y de desempleados de larga duración; políticas que fortalezcan los salarios de manera que aumenten las cotizaciones; políticas que generen una mayor igualdad entre los salarios y los beneficios; políticas fiscales redistributivas y que permitan el necesario incremento del gasto social; en definitiva, políticas que aumenten los recursos económicos del sistema para poder garantizar sostenibilidad futura.

Además, se deberían valorar otras vías o posibles medidas para ayudar a la financiación del sistema:

- El Fondo de Reserva puede ayudar a suavizar las variaciones de las cotizaciones para la jubilación de las cohortes más numerosas. Así, podría resultar positivo establecer un mínima aportación anual del Estado al Fondo de Reserva (por ejemplo, en Irlanda, el Gobierno está legalmente obligado a contribuir un 1% de PIB anualmente).
- Habría que evaluar el actual sistema de revalorización anual de las pensiones (actualmente se hace a partir del IPC). Este sistema únicamente mantiene el poder adquisitivo de las pensiones y no les permite participar del crecimiento de la riqueza del país, produciendo, a largo plazo, un menor valor real de las pensiones.
- Contemplar la posibilidad de informar a las personas afiliadas sobre sus cotizaciones completas y reales (considerando también la parte de las cotizaciones empresariales) y sobre cuál sería la posible pensión que recibirían en caso de mantener la media de cotizaciones hasta la edad ordinaria de jubilación, e incluso con diferentes edades de jubilación.