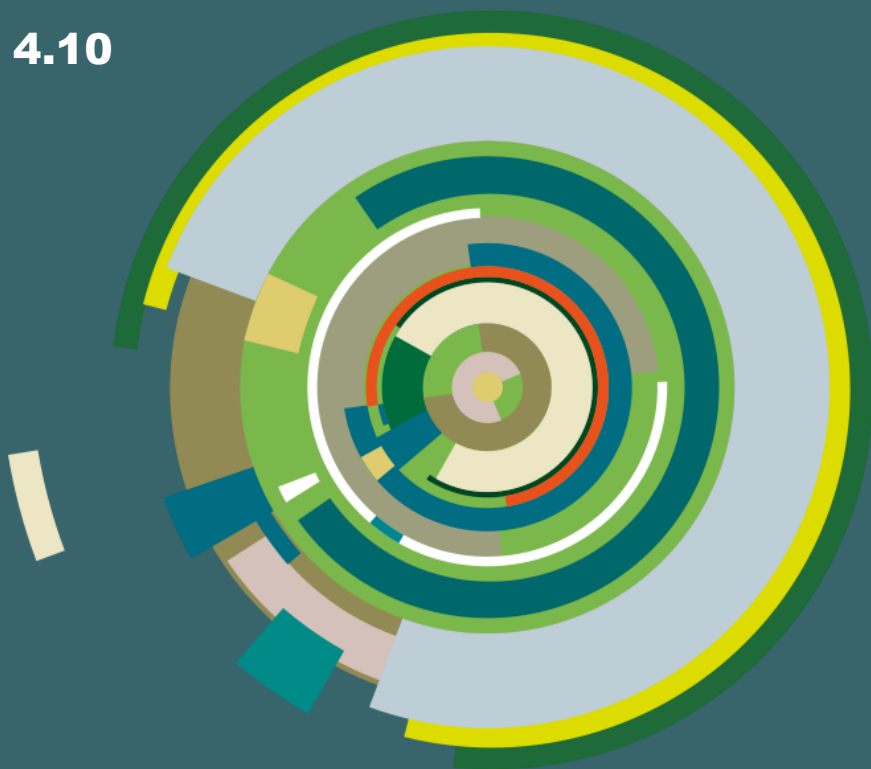




La crisis económica y la reforma del sistema de pensiones

Impacto en las pensiones de jubilación

Julia Montserrat Codorniu

Investigadora en el ámbito de las políticas sociales.



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

SUMARIO

Introducción

- 1. La crisis económica del 2008 y las jubilaciones anticipadas no voluntarias.**
- 2. La evolución de las “altas de jubilación anticipada no voluntaria” ¿Por qué es tan diferente entre hombres y mujeres?**
- 3. La crisis y la reforma de las pensiones: Impacto en las pensiones de jubilación**
- 4. Indicadores de pobreza en las “altas de las pensiones de jubilación”: ordinaria y anticipada no voluntaria**
- 5. La adecuación de las pensiones: Presente y futuro en la perspectiva de la reforma de 2011/2013**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**
- 8. Anexo: Características de las jubilaciones anticipadas no voluntarias**

Introducción

En el periodo de crisis económica iniciado en 2007, la causa más frecuente de salida del empleo para las personas de 55 a 64 años de edad no fue el fin de un contrato temporal sino el despido individual junto con las extinciones derivadas de procedimientos colectivos de regulación de empleo. El paro y, especialmente, el paro de larga duración de los mayores de 55 años, dio lugar a un aumento de la demanda de las jubilaciones anticipadas forzosas (no voluntarias) cuyos requisitos de acceso y los beneficios asociados fueron endurecidos con la reforma de la Ley 27/2011 y el posterior RDL 5/2013. Asimismo, la precariedad laboral y los efectos de la crisis económica junto con la reforma del sistema de pensiones 2011/2013 hacen aflorar un porcentaje elevado de bajas pensiones de jubilación ordinaria en el periodo analizado.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo, conjuntamente, la crisis y la reforma de las pensiones del 2011/2013 han afectado a las pensiones de las jubilaciones anticipadas y a las jubilaciones ordinarias durante el periodo de crisis y post-crisis económica. Se pone en evidencia la interacción entre tasa de paro de los mayores de 60 años y las jubilaciones anticipadas, y entre precariedad laboral y la cuantía de las pensiones en ambas modalidades. El análisis evidencia el fuerte impacto de género en las pensiones de jubilación en el periodo 2009-2016 analizado. Como corolario, se realiza un breve esbozo de la adecuación de las pensiones presentes y futuras como consecuencia del impacto de la crisis y de la reforma de las pensiones de 2011/2013. El análisis se efectúa a través de las estadísticas de la

Seguridad Social y, de forma más detallada, mediante la explotación de las altas anuales de jubilación de la muestra continua de vidas laborales (MCVL).

1. La crisis económica del 2008 y las jubilaciones anticipadas no voluntarias

El descenso de la actividad económica durante el periodo de crisis económica ha conducido a innumerables expedientes de regulación de empleo con las consiguientes reducciones de plantilla y reducciones de horas de trabajo, así como cierres definitivos de empresas. El colectivo de trabajadores mayores de cincuenta años ha sido uno de los colectivos más afectados por la crisis. Un porcentaje importante de este colectivo vio cómo se transformaban sus puestos de trabajo en otros de peores condiciones laborales, en alternancias de empleo y paro, en periodos de paro de larga duración y en jubilaciones anticipadas a pesar del recurso a la flexibilidad laboral como mecanismo de retirada gradual del mercado de trabajo, lo cual también se constata a nivel internacional (Eurofound, 2011). El porcentaje de despidos aumenta a medida que avanza la edad; respecto del grupo entre 45 a 54 años, los despidos individuales supusieron en 2013 en torno a un 45 por 100, y las extinciones por despido colectivo en torno a un 10 por 100; sobre el grupo de 55 a 59 años, esos pesos fueron, respectivamente, un 50 y un 19 por 100, y sobre las personas mayores de 60 años, un 63 y un 14 por 100 (CES, 2013).

El paro de larga duración y, sobre todo, de muy larga duración (dos años o más) aumenta significativamente en el tramo de 45 a 59 años, pero desciende entre las personas de 60 a 64, lo cual es un indicio de que la pérdida de empleo prolongada lleva a una retirada anticipada del mercado de trabajo para acogerse a la jubilación anticipada (CES, 2013).

Una forma de analizar el impacto de la crisis económica conjuntamente con el de la reforma en las pensiones de jubilación (2011/2013) es desde la perspectiva de la evolución de las altas anuales de las jubilaciones anticipadas no voluntarias y ponerla en comparación con las altas de la jubilación ordinaria. *La determinación de la cuantía inicial de la pensión es la clave para la renta futura del pensionista.* La mayor o menor revalorización de la pensión en los años posteriores (indexación con el IPC, o con otro indicador) tendrá como objetivo mantener más o menos el nivel adquisitivo de la pensión; pero, si la cuantía inicial es baja, la pensión continuará siendo baja a lo largo de los años.

1.1. La jubilación anticipada no voluntaria en el marco de las reformas de las pensiones de 2011 y 2013

El antecedente del marco legal de las jubilaciones anticipadas por causas ajenas a la voluntad del trabajador (no voluntarias), se encuentra en el RDL 16/2001¹, que entró en vigor el 1 de enero de 2002 y fue substituido por la Ley 35/2002², habitualmente adoptada como referencia,

¹ Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. Convalidado por Resolución de 5 de febrero de 2002 (BOE-A-2002-2831).

² Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible recoge lo establecido en el RDL 16/2001, de 27 de diciembre.

que introdujo algunas modificaciones y a su vez se vio modificada por la ley 40/2007³. Posteriormente, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social modificó los supuestos y requisitos que debían cumplir los beneficiarios de las *jubilaciones anticipadas no voluntarias* al mismo tiempo que universalizaba el derecho a la pensión de *jubilación anticipada voluntaria, figura reservada hasta ese momento a los mutualistas*. Pero, a finales de 2012, el Gobierno suspendió a través del RDL 29/2012, la aplicación de determinados preceptos de la Ley 27/2011, que debían entrar en vigor el 1 de enero de 2013, concretamente, aquellos relacionados con las modalidades de jubilación anticipada y jubilación parcial. El nuevo texto, aprobado por vía urgente sin debate parlamentario previo, fue aprobado a través del Real Decreto Ley 5/2013, que se publicó en el BOE el 16 de marzo de 2013 y entró en vigor el día siguiente.

El RDL 5/2013 da nueva redacción al apartado uno del artículo 5 de la Ley 27/2011⁴. Los cambios afectan a la edad de acceso en las dos modalidades (la derivada del cese en el trabajo por causa no imputable al trabajador y la que deriva de la voluntad del empleado), a la definición de las causas extintivas vinculadas con el cese involuntario, a las exigencias adicionales de acreditación del pago de la indemnización, y a los coeficientes reductores del importe de la pensión por anticipación de la edad legal de jubilación.

Las reformas introducidas en el RDL 5/2013 dieron lugar a un aluvión de críticas, procedentes, tanto de los agentes sindicales, como de personas e instituciones de reconocido prestigio. *“La reforma sobre la pensión de jubilación que se deriva del RDL 5/2013, no sólo hace desaparecer la posibilidad de jubilación anticipada para la mayor parte de los trabajadores, sino que además tiene la capacidad de aumentar el riesgo de cuantías bajas para aquellos trabajadores mayores que se vean obligados, por circunstancias ajenas a su voluntad, a acceder de forma anticipada a la jubilación con una reducción importante de la cuantía de su pensión”*.

En el lado positivo, cabe señalar que se reconoce como despido “no voluntario”, la extinción de la relación laboral consecuencia de ser víctima de violencia de género.

1.1.1. Principales modificaciones en el marco de las jubilaciones anticipadas no voluntarias introducidas en el RDL 5/2013 respecto a la Ley 27/2011

A continuación, se detallan las principales características de la jubilación anticipada no voluntaria según la normativa aplicable del RDL 5/2013 (ver anexo 1 para mayor detalle).

Edades de acceso a la jubilación anticipada. Se pasa de una edad fija a exigir una edad flexible en función de los años que le separan de la edad de la jubilación ordinaria. En lugar de 61 años se requiere una edad inferior en cuatro años a la edad legal de jubilación.

Mayores coeficientes reductores. Introduce cuatro tramos de porcentajes frente a los dos previstos en la Ley 27/2011.

³ Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

⁴ El RDL 5/2013 modificando el apartado 2 del artículo 161 bis de la LGSS.

Se baja el “tope” máximo del importe de la pensión de la jubilación anticipada no voluntaria. *Una vez aplicados los coeficientes reductores, el importe resultante de la pensión no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,50 por 100 por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación. La limitación es del 0,25% para aquellos con la condición de mutualistas.*

Cambia la definición de las causas extintivas que permiten solicitar la jubilación anticipada⁵. Amplía los supuestos concretos de cese en el trabajo por causa del despido colectivo o el objetivo. En la Ley 27/2011 se restringía la causa extintiva a la económica, y en el RDL 5/2013 comprende también las causas técnicas, organizativas o de producción.

Requisitos más exigentes para solicitar la jubilación anticipada. Se introduce como novedad la exigencia de que el trabajador acredite que ha percibido la indemnización por la extinción del contrato o que ha interpuesto demanda reclamando su importe o impugnando el despido. Cuando se estableció la jubilación anticipada en 2002, se introdujo el requisito de 61 años y 30 años de cotización para las jubilaciones anticipadas no voluntarias con coeficientes reductores por año anticipado, en función de un tiempo cotizado por encima de los 30 años; no obstante, los mutualistas en alta antes de 1967, se podían jubilar a partir de los 60 años, sin periodo de carencia aplicándoles el 8% de coeficiente de reducción anual por anticipo a la edad legal de jubilación fijada en los 65 años para este colectivo. A partir de 2013, a los mutualistas en alta antes de 1967, se les mantiene las mismas condiciones anteriores, pero aquellos con despido involuntario que tengan 30 o más años cotizados se les aplica un escalado en los coeficientes de reducción en función de los años completos cotizados que va entre el 7,5% y el 6% coincidente con el aplicable a los no mutualistas antes de la reforma. La Ley 27/2011 mantenía el escalado de coeficientes reductores vigentes hasta ese momento, pero el RDL 5/2013 introdujo un nuevo escalado con unos coeficientes reductores que pasan a contabilizarse por trimestres de anticipación a la edad legal de jubilación en lugar de años anticipados y su repercusión es mayor que en la anterior legislación. Ver anexo 1.

1.1.1.1. Normas transitorias en materia de jubilación. Disposición final duodécima de la Ley 27/2011

La Ley 27/2011 endurece los requisitos establecidos en la ordenación vigente en ese momento. De todos modos, establece una cláusula de salvaguarda (disposición final duodécima) para preservar los derechos de los trabajadores cuya relación laboral, por una u otra causa, se hubiera extinguido o suspendido por motivos derivados de cierres de empresa y reestructuraciones empresariales formalizados antes del anuncio de la Ley. Las modificaciones introducidas por el RDL 5/2013 no afectan al colectivo previsto en la disposición final duodécima de la Ley 27/2011, pero es una norma más exigente con los requisitos de acceso. Debido al retraso de la entrada en vigor de la Ley, ésta actualiza en el ámbito temporal los hechos causantes que darán derecho a acogerse a esta norma.

La “salvaguarda” de la disposición final duodécima de la Ley 27/2011, según el redactado del RDL 5/2013, establece que se seguirá aplicando la regulación de la pensión de jubilación, en sus diferentes modalidades, requisitos de acceso, condiciones y reglas de determinación de

⁵ Art 6 del RDL 5/2013,

prestaciones, vigentes antes de la entrada en vigor de esta Ley, a las pensiones de jubilación *que se causen antes del 1 de enero de 2019 en alguno de los siguientes supuestos:*

- 1). Trabajadores con relación laboral extinguida antes del 1 de abril de 2013, siempre que con posterioridad a tal fecha no vuelvan a quedar incluidos en alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social.
- 2). Trabajadores con relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo, o por medio de convenios colectivos de cualquier ámbito, acuerdos colectivos de empresa, así como por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, suscritos o declarados con anterioridad al 1 de abril de 2013, siempre que la extinción o suspensión de la relación laboral se produzca con anterioridad al 1 de enero de 2019.
- 3). Trabajadores que hayan accedido a la pensión de jubilación parcial con anterioridad al 1 de abril de 2013, así como las personas incorporadas antes del 1 de abril de 2013 a planes de jubilación parcial recogidos en convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresa con independencia de que el acceso a la jubilación parcial se haya producido con anterioridad o posterioridad al 1 de abril de 2013.

Las jubilaciones individuales, que según el RDL5/2013 han de producirse como muy tarde dentro del año 2018 (hasta 1/1/2019), han de venir encuadradas en acuerdos colectivos de empresa establecidos antes de la fecha fijada.⁶

2. La evolución de las “altas de jubilación anticipada no voluntaria” ¿Por qué es tan diferente entre hombres y mujeres?

A pesar de que las estadísticas de la Seguridad Social no ofrezcan información detallada de las “*jubilaciones no voluntarias*” en los años anteriores al 2013, ello no significa que no exista el registro administrativo de los pensionistas con el tipo de situación de la jubilación. Para analizar el impacto de la crisis en las pensiones de jubilación, se ha considerado de interés analizar los datos de la serie temporal del 2009 al 2016 y llenar el hueco de las estadísticas administrativas con la información de la Muestra Continua de Vidas Laborales⁷ que la Seguridad Social pone a disposición de los investigadores. Ello ha permitido analizar, para cada uno de los años del periodo, los distintos conceptos de las altas de jubilación y “tipos de situación de jubilación” añadiendo información sobre el coeficiente reductor e importe de las pensiones anticipadas “no voluntarias”, entre otras variables.

Se presenta el cuadro con los datos generales de la Seguridad Social del total de las altas de jubilación de cada uno de los ejercicios entre los años 2009 al 2016, en el que se le ha añadido el detalle de las jubilaciones anticipadas no voluntarias entre los años 2009 al 2013 según los

⁶ Hasta la entrada en vigor del RDL, que situó el límite en el 1 de marzo de 2013, se trataba del 2 de agosto de 2011, fecha de publicación de la Ley 27/2011.

⁷ Muestra obtenida a partir del 4% de todas las personas que han tenido alguna relación con la Seguridad Social en el año (Guía del contenido de la MCVL).

datos de la MCVL. En dicho cuadro se aprecia dos modalidades dentro del grupo de jubilaciones anticipadas con coeficiente reductor: las voluntarias y las no voluntarias. Solo es objeto de análisis en este informe la jubilación anticipada no voluntaria (jubilación forzosa)⁸. A esta modalidad de jubilación se la denomina, también, “jubilación forzosa” porque, si la persona se encuentra en el paro, cuando alcanza la edad de jubilación anticipada se le invita a “jubilarse” y, además, finaliza el derecho al subsidio para mayores de 55 años, así, como otras medidas que motivan a la persona a jubilarse anticipadamente⁸ siempre que cumpla con los restantes requisitos que dan a derecho a este tipo de jubilación, por ejemplo, el número de años cotizados.

Una primera conclusión a la vista de las cifras del cuadro siguiente es que *“la crisis aboca a casi medio millón de trabajadores a la jubilación anticipada no voluntaria” en el periodo 2009-2016*. Este es el resultado de la suma de las jubilaciones anticipadas “no voluntarias” del periodo analizado.

Cuadro 1. Evolución de las altas de jubilación en el periodo 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anticipada	112.427	109.644	111.648	127.358	119.115	122.772	127.038	136.941
<i>Con coeficiente reductor</i>	65.569	70.532	73.160	83.932	90.194	88.172	90.526	95.567
<i>a) Voluntaria</i>					31.936	28.649	34.808	41.813
b) NO Voluntaria	37.475	48.175	47.925	60.600	58.258	59.523	55.718	53.754
<i>Sin coeficiente reductor (1)</i>	5.816	6.390	6.676	6.881	7.207	7.399	7.032	7.755
Parcial	35.045	26.818	25.877	29.216	18.360	23.804	25.354	28.987
Especial a los 64 años	5.997	5.904	5.935	7.329	3.354	3.397	4.126	4.632
No anticipada	159.234	163.904	163.797	174.302	192.335	174.559	161.853	169.949
Parcial (Jub. activa)					189	138	123	99
Demorada (Prol. vida laboral)					21.202	14.877	13.561	13.522
Ordinaria	159.234	163.904	163.797	174.302	170.944	159.544	148.169	156.328
TOTAL Altas de jubilación	271.661	273.548	275.445	301.660	311.450	297.331	288.891	306.890

Fuente: Elaboración propia con datos de las MCVL y Memorias económico financieras de la Seguridad Social. Años 2009 a 2016

Nota: Datos de la MCVL años 2009 a 2012. A partir de 2013, datos estadísticos de la Seguridad Social.

(1) Colectivos especiales con edades de jubilación bonificadas (discapacidad, trabajos penosos y otros)

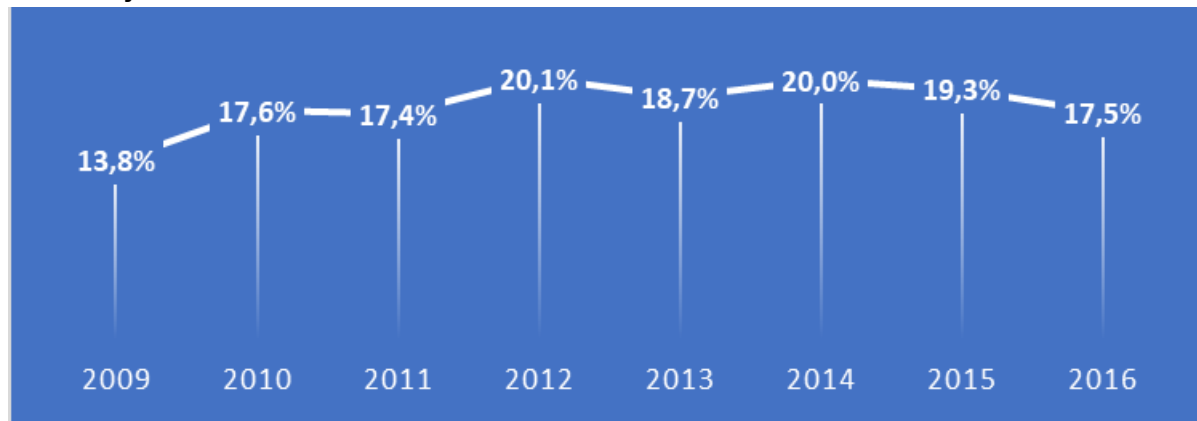
Se observa en el gráfico siguiente, una evolución continuada ascendente de jubilaciones anticipadas no voluntarias hasta 2013 alcanzando la cifra de 60.600. En los años siguientes hay una tendencia decreciente, aunque las cifras de nuevos jubilados con jubilación anticipada no voluntaria, todavía, se sitúa en 2016 por encima de los 50.000.

La proporción de las jubilaciones anticipadas no voluntarias respecto al total de las altas de jubilación muestra valores significativos durante el periodo de la crisis económica, con un porcentaje del 20% en el momento más álgido de la crisis (2012) y, todavía, alrededor del 18% en 2016. Se constata un “incremento importante” en el 2012, respecto al año anterior (2,7 puntos porcentuales). Ello se debe al efecto “previsor” ante la perspectiva de entrada en

⁸ Aquellas personas que con motivo de un ERE la empresa les pagaba la cuota de un convenio especial, dicha cuota pasa a su cargo al llegar a la edad de la jubilación anticipada.

vigor de la nueva Ley 27/2011 que endurece los requisitos de acceso a la jubilación anticipada. Ver gráfico.

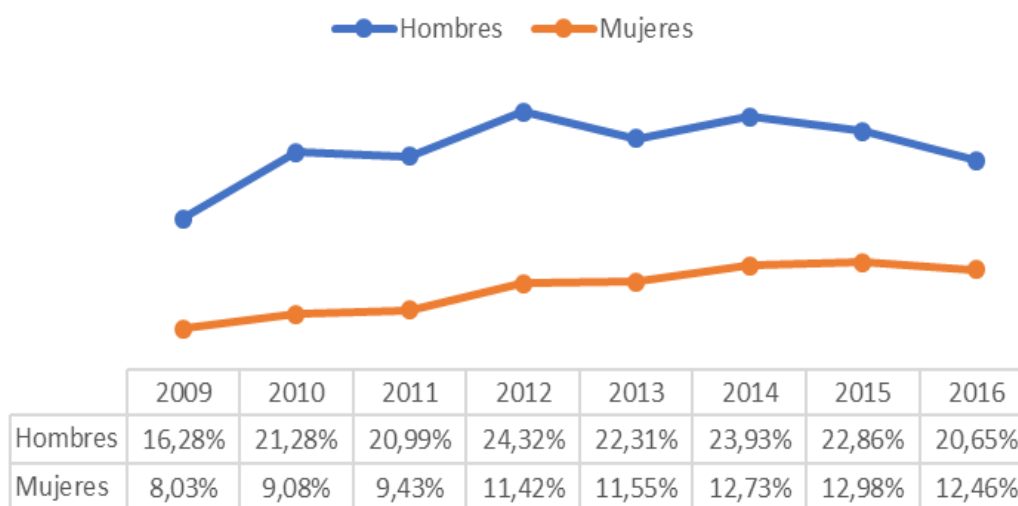
Gráfico 1. Porcentaje de jubilaciones anticipadas no voluntarias respecto al total de altas de jubilación



Fuente: Memorias económico-financieras de la Seguridad Social y MCVL

Las mujeres acceden a la jubilación anticipada no voluntaria en una proporción mucho menor que los hombres; aproximadamente, un cincuenta por cien menos. Así, por ejemplo, en 2012 la proporción de hombres fue del 24,32% y la de las mujeres del 11,42%. En todo momento del periodo analizado, la proporción en las mujeres es menor que en los hombres. Ver gráfico.

Gráfico 2. Porcentaje de jubilaciones anticipadas no voluntarias sobre total altas de jubilación, por sexo

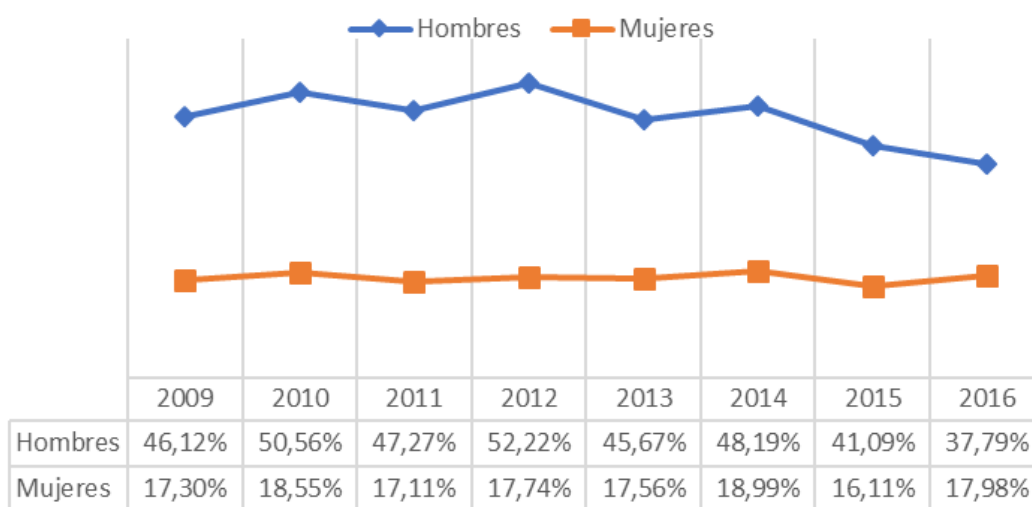


Fuente: Estadísticas Seguridad Social. Pensiones y pensionistas.

Con el fin de disponer de mejor información sobre por qué las mujeres acceden a la jubilación anticipada en mucha menor proporción que los hombres, se busca un indicador que relacione el dato interno de jubilaciones anticipadas con un dato externo como es el número de parados

de larga duración diferenciado por sexos. Así, se confecciona el indicador “jubilaciones anticipadas no voluntarias / número de parados entre 60-64 años”. Con este nuevo indicador, se observa el mismo comportamiento que el mencionado anteriormente: hay una mayor proporción de jubilaciones anticipadas no voluntarias en los hombres que en las mujeres. Mientras que, en los hombres, alrededor de la mitad de los parados de larga duración entre 60-64 años se jubilan anticipadamente de forma “no voluntaria” (entre 40% y 52%, aproximadamente), en las mujeres, la proporción no alcanza ni la quinta parte (entre 17% y 19%). Ver gráfico.

Gráfico 3. Jubilaciones anticipadas no voluntarias respecto al número de parados entre 60-64 años, por sexo



Fuente: INE. Número parados por edades y sexo y MCVL

2.1. Causas de la baja proporción de mujeres que acceden a la jubilación anticipada no voluntaria

Una vez se ha constatado la baja proporción de mujeres en jubilaciones anticipadas no voluntarias respecto a la tasa de paro de larga duración, se buscan razones que puedan explicar dicho fenómeno ya que ello va a significar mayor tasa de pobreza en las mujeres durante el periodo “previo a la jubilación ordinaria” por la escasa probabilidad de encontrar empleo entre los 61 y 65 años⁹. Aquí se hace referencia a dos tipos de causas, las administrativas y la de la precariedad laboral.

- a) La baja proporción de mujeres que se jubilan anticipadamente en relación al número total de desocupadas se debe, no a su voluntad de esperar a la jubilación ordinaria, sino a que los requisitos legales impuestos para acogerse a este tipo de jubilación les impide su acceso.

Quienes quieran acogerse a la modalidad de “jubilación anticipada no voluntaria” deben tener en cuenta que la normativa reguladora (RDL 5/2013) circunscribe las causas del cese de la

⁹ Hay que tener en cuenta que, a partir de 2013, la edad de jubilación se alarga un mes por año.

relación laboral a unos tipos de despido muy concretos –reestructuración empresarial y causas económicas– que no abarcan a todos los supuestos de despido que contempla el Estatuto de los Trabajadores. Numerosas sentencias¹⁰ han ido puntualizando que la modalidad de jubilación regulada en el RDL 5/2013 se centra solo en determinados supuestos, concretamente *“en el cese de trabajo en pautas o procesos de reestructuración empresarial que impidan la continuidad de la relación laboral”* excluyendo, por ejemplo, despidos declarados improcedentes por casos de cierres de empresas sin justificación económica o productiva; despidos disciplinarios con causalidad evidente y reconocida judicialmente; el despido “de facto” ante la desaparición del empresario, entre otras.

A todo ello se une la complejidad de tener que justificar que se ha cobrado la indemnización por despido “improcedente”. No poder aportar el recibo del cobro de la indemnización; o que, por desconocimiento, no se hubiera interpuesto la demanda correspondiente en caso de no percibirla, va a ser un motivo para no poder acceder a la jubilación anticipada no voluntaria. Asimismo, se detectan acciones empresariales que interceptan el paso al acceso a la jubilación anticipada no voluntaria como, por ejemplo, encubrir como despido improcedente (45 días de indemnización), un despido objetivo (20 días). Es fácil imaginar que, ante la alternativa de cobrar una indemnización más elevada, frente a otra más reducida, la persona despedida escoge lo primero con la esperanza de encontrar empleo a corto plazo y desconociendo que dicha acción le cerraba el paso para acogerse a la jubilación anticipada no voluntaria. *“Nadie podía prever que la crisis económica fuera tan larga y que perjudicara tanto a los trabajadores de más edad”*.

Las exigencias administrativas para el acceso a la jubilación anticipada no voluntaria propician que los empleos más perjudicados sean los derivados de cierres de pequeñas y medianas empresas, generalmente sin representatividad sindical y, los puestos de trabajo poco cualificados en los que se encuadran una proporción elevada de mujeres.

b) Precariedad laboral y años cotizados:

Impacto en las mujeres. La política de “flexiseguridad” ha contribuido a que las tasas de temporalidad sean elevadas en España. No es solo el producto de la crisis o de las grandes reformas laborales, como las del 2010 y 2012, sino que, antes de ella, la onda liberalizadora del mercado laboral en el contexto europeo, pusieron las bases para la flexibilización de las plantillas laborales reduciendo indemnizaciones y bendiciendo políticas de fomento del empleo a través de contratos temporales o contratos a tiempo parcial, a la vez que el Estado asumía cotas más elevadas en la protección del desempleo. La realidad es que la tasa de temporalidad en España es una de las más elevadas de la Unión europea, y, partiendo de cotas muy elevadas (31,6% en 2017), durante el periodo de crisis disminuyó para volver a aumentar a partir de los primeros síntomas de recuperación económica y continuando esta senda en los años “post -crisis” (26,8% en el segundo trimestre de 2018). Los principales damnificados de esta política son las mujeres y los jóvenes.

¹⁰ Jose Candamio en <https://www.iberley.es/revista/jubilacion-anticipada-causa-no-imputable-trabajador-cierre-empresa-supuesto-incluido-despido-disciplinario-u-objetivo>.

Dicha política, junto con la corriente conservadora del rol de la mujer en el cuidado de la familia, ha propiciado una elevada precariedad laboral entre las mujeres y que éstas lleguen a la edad de la jubilación ordinaria con menos años cotizados que los hombres. Más de la mitad de las mujeres acceden a la jubilación ordinaria con menos de 30 años cotizados mientras que, *en los hombres, más de un 80% acceden con 30 o más años cotizados*. El alto porcentaje de mujeres con menos de 30 años de cotización es un indicio de por qué la proporción de las que se acogen a la jubilación anticipada no voluntaria es mucho menor que la de los hombres ya que muchas de ellas no cumplen el requisito indispensable de haber cotizado los 30 o 33 años¹¹ requeridos. Es más, *mientras que más de un 60% de hombres llega a la jubilación ordinaria (régimen general) con 40 o más años cotizados, en las mujeres este porcentaje apenas alcanza un 20%*. Ver cuadro.

Cuadro 2. Número de años cotizados en las altas de la jubilación ordinaria-régimen general de la Seguridad Social

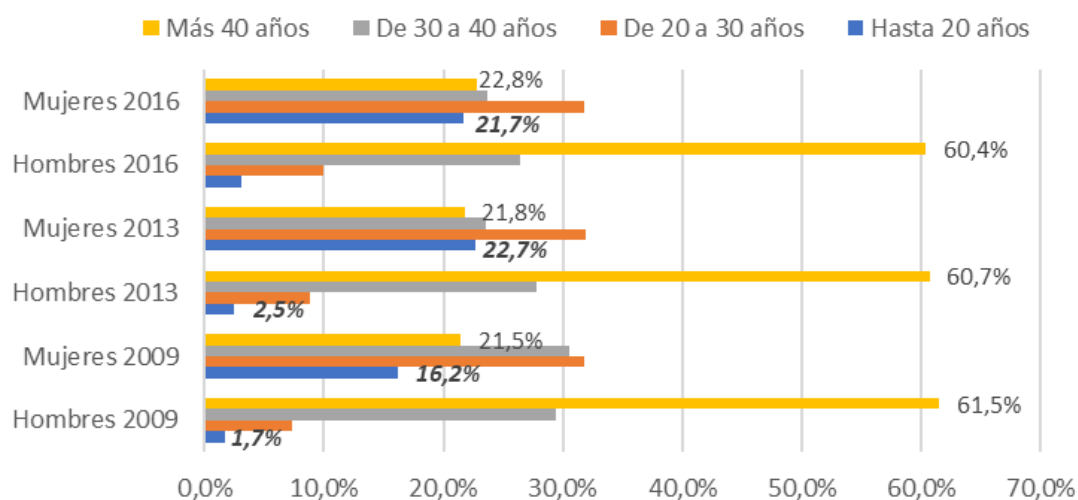
	Hasta 20 años	De 20 a 30 años	De 30 a 40 años	Más 40 años
Hombres 2009	1,7%	7,4%	29,4%	61,5%
Mujeres 2009	16,2%	31,8%	30,5%	21,5%
Hombres 2013	2,5%	8,9%	27,9%	60,7%
Mujeres 2013	22,7%	32,0%	23,6%	21,8%
Hombres 2016	3,1%	10,0%	26,5%	60,4%
Mujeres 2016	21,7%	31,7%	23,7%	22,8%

Fuente: Elaboración propia con datos MCVL

En el gráfico siguiente, donde se compara *la situación de la estructura del número de años cotizados en tres “momentos”* (2009, 2013 y 2016), se observa que, *en los hombres, ésta apenas ha variado a lo largo del periodo mientras que, en las mujeres, se da un considerable aumento, del orden de 7 puntos, en el porcentaje de las que no alcanzan los 20 años de cotización*, en detrimento de la proporción de las que contabilizan entre 30 y 40 años cotizados. A partir de 2011, hay un pronunciado descenso de aquellas que han cotizado 30 o más años, el cual se mantiene en 2016. Probablemente es el reflejo proyectado del paro en los cinco primeros años de la crisis económica ya que, por ejemplo, las personas de 60 o más años en el 2008 llegan a la jubilación a partir del 2013 y así sucesivamente.

¹¹ Requisito de carencia de cotización: 30 o 33 años, según sea Mutualista o acogida a la disposición adicional duodécima Ley 27/2011, o se le aplique la Ley 27/2011 y el RDL 5/2013.

Gráfico 4. Proporción jubilaciones ordinarias (régimen general) según número años cotizados, por sexo, en 2009, 2013 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos MCVL

3. La crisis y la reforma de las pensiones: Impacto en las pensiones de jubilación

El esquema aplicable para la determinación de la base reguladora de la pensión (no la pensión final) es el mismo tanto si se trata de la jubilación ordinaria como de la anticipada no voluntaria, aunque, difieren en la consideración de algunos conceptos como por ejemplo incluir el tiempo de servicio militar obligatorio/ prestación social sustitutoria como periodo cotizado para el cálculo del periodo de carencia en la jubilación anticipada no voluntaria.

Las medidas incluidas en el paquete de reformas de las pensiones de jubilación¹² - Ley 27/2011, Ley 23/2013 y RDL 5/2013- tienen, entre otros, un efecto directo en la determinación de la cuantía inicial de la pensión. El objetivo final de la reforma es “ajustar” lo ingresado por el trabajador en su vida laboral con el conjunto de pagos estimados de su pensión” introduciendo una serie de cambios en los parámetros estipulados para su cálculo junto con el retraso en la edad legal de la jubilación ordinaria, y los incentivos a la prolongación de la vida laboral y los desincentivos a la jubilación anticipada. El *factor de sostenibilidad* será otro elemento que jugará en la reducción de la cuantía inicial de la pensión de jubilación; su entrada en vigor que estaba prevista para 2019 se ha pospuesto “hasta fecha no posterior al 2023”¹³. También incluye una serie de modificaciones que afectan al mantenimiento del poder adquisitivo como es el nuevo índice de revalorización de pensiones (IRP) el cual está en vías de retorno a su configuración inicial¹⁴.

¹² Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social; RDL5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo y Ley 23/2013, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización.

¹³ Ley 5/2018, de 4 de julio de los Presupuestos Generales del Estado para 2018.

¹⁴ Acuerdo en el marco del Pacto de Toledo de 8 de octubre de 2018 para actualizar las pensiones con la variación del IPC.

La Ley 27/2011 modifica los parámetros de cálculo de la pensión y lo hace de forma progresiva en un periodo de 15 años; así, aumenta el número de años cotizados para calcular la base reguladora (de 15 a 25)¹⁵, aumenta el número de años para alcanzar el 100% de la jubilación (de 35 a 37 años)¹⁶ y disminuyen los coeficientes para calcular la base reguladora. La cuantía final de la pensión vendrá remodelada por los coeficientes “reductores” si la persona no ha cotizado los años suficiente para acceder a la pensión máxima que le correspondería y, también, por el mecanismo de relleno de lagunas de cotización cuya aplicación tiene algunas excepciones en los regímenes especiales de la Seguridad Social, por ejemplo, a los autónomos no se les aplica dicho mecanismo. En el caso de las jubilaciones anticipadas con coeficiente corrector¹⁷ sufrirán, además, la aplicación de coeficientes reductores por la anticipación a su edad legal de jubilación.

Es evidente que, además del modelo de cálculo de la pensión, la cuantía de la pensión será muy sensible a los periodos de desempleo, contratos temporales, los de “obra y servicio”, contratos a tiempo parcial y al importe de las bases de cotización. La crisis económica ha agudizado estos periodos de inactividad y ha afectado a las pensiones de los que hoy se jubilan y cuyo inicio de la edad laboral se sitúa alrededor de la década de los 70 del siglo pasado.

3.1. El impacto de los coeficientes correctores en las pensiones de jubilación anticipada no voluntaria

Uno de los elementos que más penaliza la cuantía de la pensión de jubilación son los coeficientes reductores por el anticipo a la edad legal de jubilación. En el periodo analizado (2009-2016), los coeficientes de corrección de la jubilación anticipada no voluntaria no han variado por el cambio en la nueva normativa aunque es diferente el número de años cotizados exigidos para aplicar un porcentaje u otro y que se aplica por trimestres en lugar de años de anticipo. Ver anexo 1.

Con el fin de ilustrar la intensidad en la reducción de las pensiones anticipadas no voluntarias, se han agrupado las altas en dos tramos según el porcentaje del coeficiente reductor total: superior e inferior al 24%. El cuadro siguiente muestra el progresivo aumento de personas con coeficientes de reducción mayores del 24%, lo que significa que cada vez más, acceden con menos años de cotización y/o con más años de antelación a la jubilación ordinaria.

Alrededor de la mitad del total de personas que han cursado alta de jubilación anticipada no voluntaria, en cada uno de los años analizados, han visto reducida su pensión en más de un 24%. Se observa una cierta tendencia hacia umbrales del 60% (60,18%) en 2016. Ver cuadro.

¹⁵ El número de años cotizados para el cálculo de la base reguladora aumenta progresivamente en 1 año hasta llegar a los 25 años en 2022. Antes de la Ley 27/2011 eran 15 años.

¹⁶ Se aumenta progresivamente, por periodos de años, hasta los 37 años en 2027.

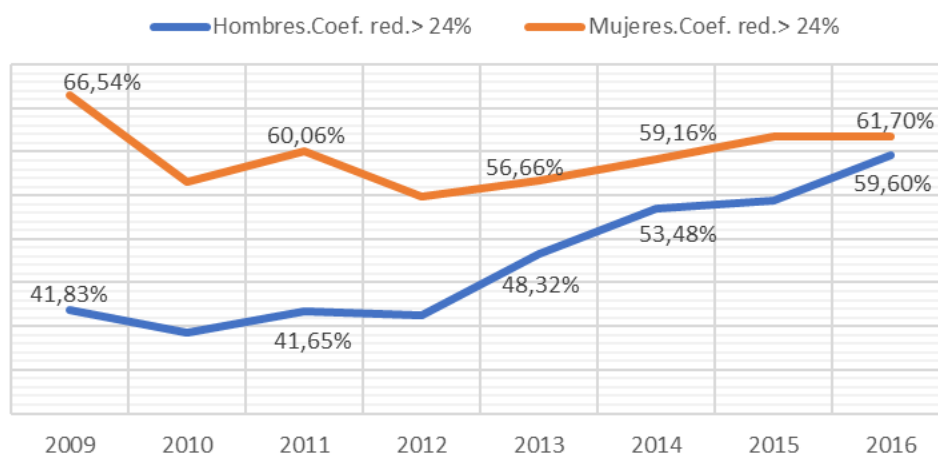
¹⁷ Hay algunos tipos de jubilaciones anticipadas a las que no se aplica el coeficiente corrector: colectivos a los que se les bonifica la edad de jubilación (discapacitados, trabajos penosos) y la jubilación especial a los 64 años.

Cuadro 3. Pensiones de jubilación anticipada no voluntarias según la intensidad del coeficiente de reducción global

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hasta 24%	53,84%	58,02%	57,75%	56,23%	49,96%	45,08%	43,79%	39,82%
De 24% al 32%	46,16%	41,99%	42,25%	43,77%	50,04%	54,74%	56,21%	60,18%

Fuente: Elaboración propia con datos de la MCVL

El desglose de las pensiones de jubilación anticipada no voluntaria por tramos de coeficiente reductor global y género muestra que a lo largo del periodo analizado, hay una mayor proporción de mujeres que de hombres con elevados porcentajes de reducción en su pensión. *En cada año, a más de la mitad de las mujeres se les ha aplicado un coeficiente de reducción en la pensión superior al 24% mientras que, en los hombres, el porcentaje es inferior al 50% hasta 2014 pero, en los años siguientes aumenta superando el umbral del cincuenta por cien. En 2016 hay un 61,70% de mujeres y un 59,60% de hombres con un porcentaje de reducción en su pensión superior al 24%. Ver gráfico.*

Gráfico 5. Proporción de pensionistas de jubilación anticipada no voluntaria con reducción de pensión superior al 24%, por sexo

Fuente: Elaboración propia con datos MCVL.

3.2. Pensión de jubilación anticipada no voluntaria versus pensión de jubilación ordinaria

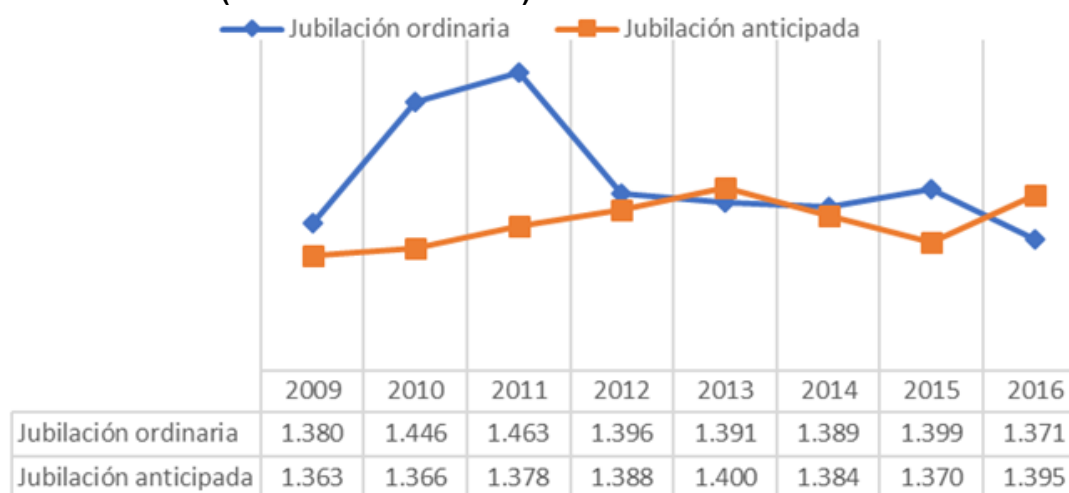
Sería lógico prever que la cuantía de la pensión de jubilación anticipada no voluntaria fuese inferior a la de la jubilación ordinaria (régimen general –excluido SOVI)¹⁸, por el hecho de la aplicación de coeficientes reductores por anticipación a la edad legal de jubilación. No obstante, se observa que esto era cierto hasta 2012 pero, a partir de dicho año, las cuantías medias de ambas modalidades de jubilación son bastante similares para incluso superarla, en 2016.

¹⁸ Se excluye las pensiones SOVI para homogeneizar con los datos del informe económico-financiero a los presupuestos de la Seguridad Social.

Ello induce a la conclusión que aquellos que pueden acceder a la jubilación anticipada no voluntaria, a pesar de la reducción en sus pensiones, proceden de entornos de menor precariedad laboral que, en general, los de la jubilación ordinaria.

Un efecto importante a destacar es el impactante descenso de la pensión media de la jubilación ordinaria (régimen general) en 2012, con una disminución de 4,5 puntos porcentuales, manteniéndose casi estable a partir del 2013 para iniciar otro descenso importante en 2016 de 2 puntos porcentuales respecto al año anterior, de forma que en dicho año la pensión media de la jubilación ordinaria (régimen general) aún se sitúa por debajo del nivel que tenía en el 2009. Ver gráfico.

Gráfico 6. Evolución cuantías pensión jubilación anticipada no voluntaria versus jubilación ordinaria (altas anuales / € mes)



Fuente: Elaboración propia con datos MCVL.

El descenso “en picado” de la pensión de la jubilación ordinaria en 2012 no se puede atribuir a la reforma de las pensiones –Ley 27/2011– ya que esta no empieza su entrada en vigor hasta 2013. Por ello, las causas se deben buscar en el impacto de la crisis económica que empujó al paro de larga duración a muchos trabajadores mayores de 60 años y, por ende, les privó de cotizar o cotizaron muy por debajo en relación a los años previos a su jubilación, lo cual tiene un efecto directo en la reducción de la pensión¹⁹. A partir de 2012 y durante el periodo analizado, el efecto conjunto de la crisis económica y el de la reforma de las pensiones (2011/2013) mantiene prácticamente “congelada la cuantía media de la pensión de jubilación ordinaria”²⁰ observando un apreciable descenso en 2016, tal como, también, constata el informe económico y social de CES (2017).

¹⁹ La pensión se calcula sobre los últimos 15 años previos a la fecha de la jubilación hasta 2013 y aumenta cada año, un año, a partir de dicha fecha hasta alcanzar los 25 años previstos en la Ley 27/2011, en 2022.

²⁰ Se trata de la cuantía en el momento del alta de la pensión de jubilación.

El impacto de la crisis en el descenso de la cuantía de la pensión de jubilación era tan evidente que la Ley 27/2011, en el artículo 4.4²¹ incorporó la posibilidad de ampliar el periodo de años cotizados para el cálculo de la base reguladora²², si esta fuera más favorable, de aquellos que, habiendo cesado en el trabajo por causa no imputable a su libre voluntad y que, a partir del cumplimiento de los 55 años de edad y al menos durante 24 meses²³ hubiesen experimentado una reducción de sus bases de cotización respecto de la acreditada con anterioridad a la extinción de la relación laboral. No obstante, a pesar de la introducción de dicha cláusula, tal como se ha descrito en el párrafo anterior, la pensión media de jubilación está acusando el efecto de la crisis económica y de la precariedad laboral.

3.3. Impacto de género en la pensión de jubilación ordinaria y en la jubilación anticipada

El análisis desglosado por sexo de las pensiones de jubilación ordinarias y de las anticipadas no voluntarias muestra que, mientras en los hombres la pensión media de la jubilación ordinaria es, en todo el periodo, superior a la pensión de la jubilación anticipada no voluntaria, en las mujeres es al revés: a partir de 2011, la cuantía de la pensión de jubilación ordinaria siempre es inferior a la de la jubilación anticipada no voluntaria. Por ejemplo, en 2016, las mujeres reciben como media una pensión un 15% superior en las jubilaciones anticipadas no voluntarias que en las jubilaciones ordinarias.

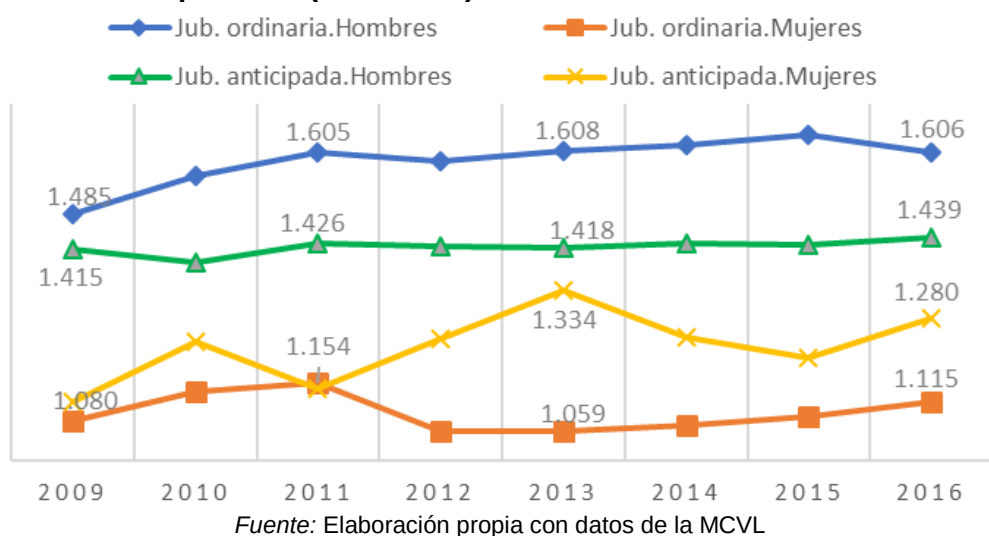
La baja cuantía de la pensión media de jubilación ordinaria de las mujeres se debe a que más de la mitad de ellas acceden a la jubilación ordinaria con menos de 30 años cotizados, tal como se ha expuesto en el apartado 2.1. Ello da lugar a que éstas sean inferiores a las de jubilación anticipada no voluntaria que, por regla general, se les exige un periodo mínimo de 30 años cotizados. No obstante, tanto unas como otras, sus cuantías medias están por debajo de la de los hombres. Ello es un indicio más de la brecha de las pensiones que se desarrolla en el punto 4. Ver gráfico 7.

²¹ Modifica la disposición transitoria 5ª de la LGSS.

²² La base reguladora, entre los años 2013-2016 se puede calcular sobre un periodo de 20 años y entre 2017-2021, sobre un periodo de 25 años, si ello es más favorable al trabajador.

²³ El periodo de los 24 meses no tiene porqué ser continuado.

Gráfico 7. Evolución de las cuantías de la jubilación anticipada no voluntaria y jubilación ordinaria por sexo (euros mes)



4. Indicadores de pobreza en las “altas de las pensiones de jubilación”: ordinaria y anticipada no voluntaria

Hay algunos aspectos de las pensiones de jubilación ordinaria y anticipada no voluntaria que evidencian focos de pobreza “más profunda” en los pensionistas, como son: los complementos de mínimos y la brecha de género en las pensiones.

4.1. Los complementos de mínimos en las jubilaciones anticipadas no voluntarias versus la jubilación ordinaria

La pobreza en las pensiones, tanto las de la jubilación ordinaria como las de la jubilación anticipada no voluntaria, se visualiza en la proporción de pensionistas que reciben el “complemento de mínimos” en el año correspondiente.

El complemento de mínimos tiene un importante efecto redistributivo en las pensiones de jubilación y actúa como un instrumento de prevención de la pobreza en los pensionistas.

Los requisitos para tener derecho al complemento de mínimos se hacen más exigentes con la Ley 27/2011. Se introduce el requisito de residencia en territorio español para las pensiones cuyo hecho causante se produzca a partir del día 1 de enero de 2013. Por otro lado, limita la cuantía de los complementos que en ningún caso podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva.

La cuantía mínima fijada en los PGE no es homogénea para el conjunto de pensiones contributivas del sistema, sino que difiere en función de la clase de pensión, de la edad del pensionista, de la unidad familiar y de la dependencia económica del cónyuge a cargo. Por ejemplo, la cuantía mínima fijada para la pensión de jubilación en 2016 ascendía a 784,90

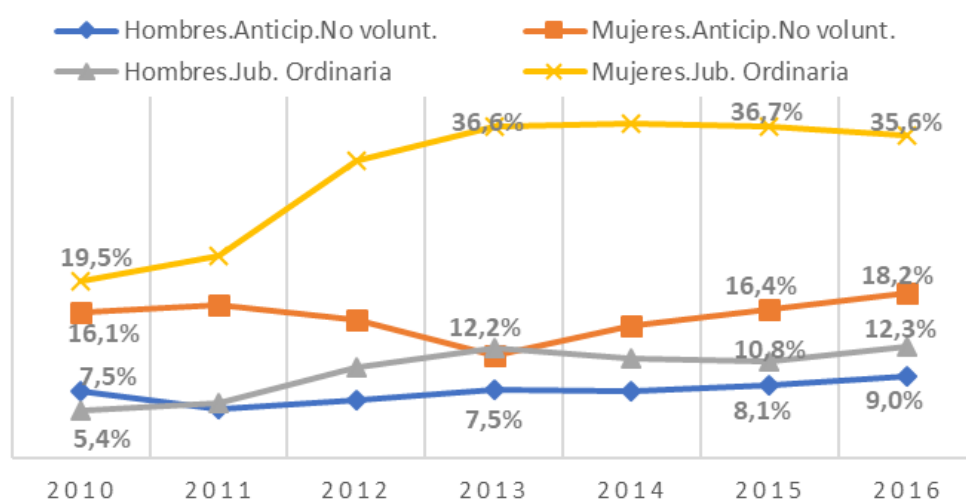
euros mes para aquellos titulares de 65 o más años de edad con cónyuge a cargo, y 636,10 euros mes para quienes no tienen cónyuge²⁴.

Es relevante que, a partir de 2012, más de un tercio de las mujeres en el momento del alta de la pensión de jubilación ordinaria necesita ser complementada para alcanzar la cuantía mínima exigida por Ley, así como cerca de una de cada seis mujeres con jubilación anticipada no voluntaria.

El gráfico siguiente evidencia el fuerte aumento del “complemento de mínimos” que se origina en 2012 en las pensiones de jubilación ordinaria y que se mantiene, casi constante en los años sucesivos. *En los hombres, cabe destacar el incremento experimentado en 2016 respecto al año anterior, un aumento de 1,5pp (puntos porcentuales) en las jubilaciones ordinarias, alcanzando un 12,3%, y unos 0,9 pp en las jubilaciones anticipadas no voluntarias, situándose en el 9%.*

En las mujeres, más de un tercio (35,6%) reciben la pensión de jubilación ordinaria (régimen general) con complemento de mínimos. Se observa una ligera disminución del porcentaje de ellas, en 2016, respecto al año anterior. En cambio, en las jubilaciones anticipadas no voluntarias se observa, en el 2016, un aumento de 1,8pp alcanzando el 18,2%. Ver gráfico.

Gráfico 8. Proporción de pensionistas con complemento de mínimos por sexo: Jubilación ordinaria y jubilación anticipada no voluntaria



Fuente: Elaboración propia con datos MCVL

4.2. La brecha de género en las pensiones de jubilación. Jubilación anticipada no voluntaria versus jubilación ordinaria

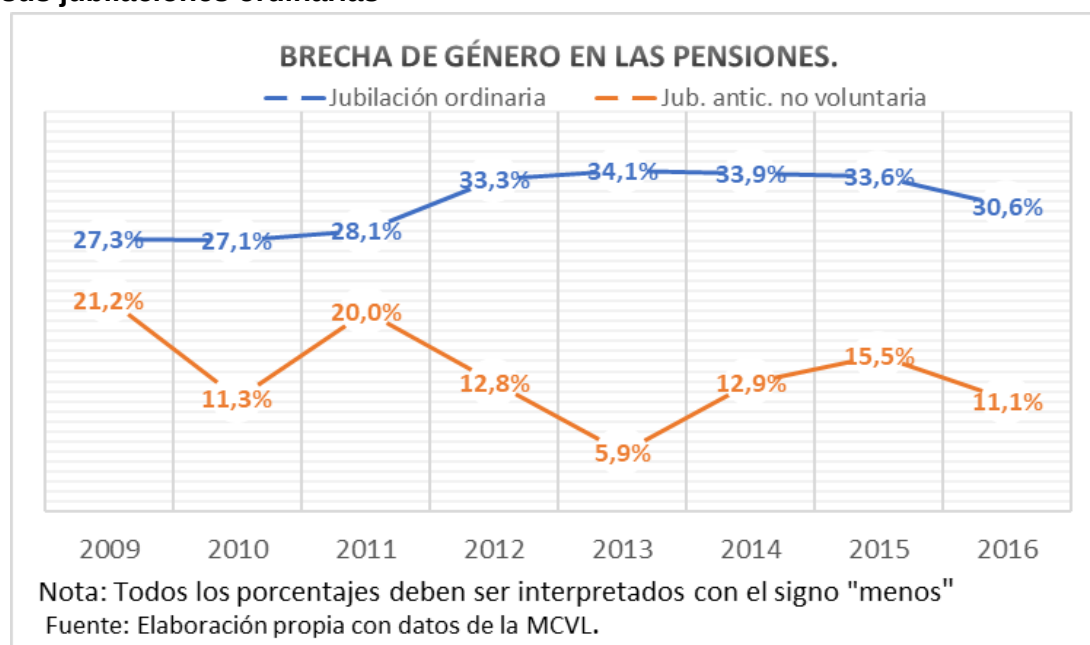
Se observa una mayor brecha de género en las pensiones de jubilación ordinaria que en las pensiones de jubilación anticipada no voluntaria. La brecha de género en las altas de las

²⁴ Cuantías anuales del complemento de mínimos: 10.988,60 con cónyuge a cargo y 8.905,40 euros anuales, sin cónyuge a cargo.

pensiones de jubilación ordinaria se sitúa a lo largo del periodo, entre el 30% y el 33%; esta cifra es inferior a la resultante en el conjunto de las pensiones de jubilación, un 37% en 2016; ello es debido a que la diferencia entre las pensiones de los nuevos pensionistas se va reduciendo progresivamente. En cuanto a *las pensiones de jubilación anticipada no voluntaria*, se detectan muchas oscilaciones a lo largo de los años; a pesar de que no se entrevistó un valor normalizado, se deduce una media del 13,8% en el periodo, con un 16,3% en los primeros cuatro años y un 11,3% en los cuatro segundos.

A pesar de un ligero descenso en los últimos años, en el 2016, la brecha de género en las altas de las pensiones de jubilación ordinaria todavía se sitúa en un 30,6% siendo casi una tercera parte menor en las jubilaciones anticipadas no voluntarias (11,1%). Ello se debe a que, como ya se ha comentado anteriormente, a una mayor exigencia del número de años cotizados para el acceso a dicha modalidad de jubilación. Ver gráfico 9.

Gráfico 9. Brecha de género en las pensiones: jubilaciones anticipadas no voluntarias versus jubilaciones ordinarias



Nota: Todos los porcentajes deben ser interpretados con el signo "menos"
Fuente: Elaboración propia con datos de la MCVL

4.3. La brecha de género de las pensiones y el complemento de maternidad

Ante la elevada brecha de género observada en las pensiones de jubilación ordinaria, resultado de la precariedad laboral de las mujeres, y ante las recomendaciones de los informes del Comité de política de protección social de la UE, el Gobierno intenta reducir dicha brecha introduciendo en los Presupuestos Generales del Estado para 2016 el

complemento de maternidad a las pensiones de las mujeres con dos o más hijos²⁵ iniciando su aplicación en 2016.

“El complemento de maternidad lo reciben las mujeres que hayan tenido dos o más hijos biológicos o adoptados y sean beneficiarias en cualquier régimen del sistema de la Seguridad Social de pensiones contributivas de jubilación, viudedad o incapacidad permanente”. El complemento es del 5% con dos hijos, 10% por tres hijos y un 15% con cuatro o más hijos. En el supuesto de que la cuantía de la pensión reconocida inicialmente supere el límite máximo sin aplicar el complemento, la suma de la pensión y del complemento no podrá superar dicho límite incrementado en un 50 por ciento del complemento asignado. Dicho complemento se aplica sobre la cuantía de la pensión final una vez reconocido el complemento de mínimos si este fuera necesario.

Cabe señalar que quedan excluidas del complemento de maternidad: las pensiones no contributivas, las pensiones de jubilación anticipadas voluntarias y las pensiones de jubilación parcial²⁶. No parece muy justificado que las personas más necesitadas –pensión no contributiva– no reciban dicho complemento, ni tampoco parece muy equitativo que las mujeres con un solo hijo queden excluidas de dicho complemento como si ellas no hubieran contribuido, también, a la demografía.

El Gobierno justificó dicho complemento por su aportación demográfica a la Seguridad Social. O sea, lo trata como si fuera un premio de natalidad a las mujeres, aunque les llega tarde ya que cuando se jubilan ya no pueden contribuir a traer al mundo futuros cotizantes. *Este complemento no sería necesario si las mujeres gozaran de iguales condiciones que los hombres en el mercado laboral y hubiera disfrutado de políticas de protección familiar y servicios públicos accesibles y suficientes en el periodo de crianza de los hijos.* Algunos estudios apuntan que *la brecha salarial entre mujeres y hombres se ensancha hasta el 37,5% cuando llega la maternidad (IESE, 2017)*²⁷.

Según datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social²⁸, en la actualidad, 252.720 mujeres reciben el complemento de maternidad, casi seis de cada 10 mujeres con pensiones contributivas. Durante el primer año de vigencia (2016), dicho complemento redujo la brecha de género en un 11,3%. Por tipo de pensión, el mayor número de pensiones complementadas son las de Viudedad (67,34%); seguidas de Jubilación (51,25%) e Incapacidad Permanente (40,55%). El complemento medio obtenido supera los 56 euros mensuales, aunque varía por regiones.

²⁵ Disposición final segunda, uno, de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos generales del Estado, 2016, añadiendo un nuevo artículo, el 50bis, del TR de la LGSS.

²⁶ A estas, el complemento de maternidad se les aplicará cuando pasen a la jubilación plena.

²⁷ IESE (2017): Informe “Maternidad y trayectoria profesional: Análisis de las barreras e impulsores para la maternidad de las mujeres española”.

²⁸ Revista Seguridad Social, de cuatro de agosto de 2017.

5. La adecuación de las pensiones: Presente y futuro en la perspectiva de la reforma de 2011/2013

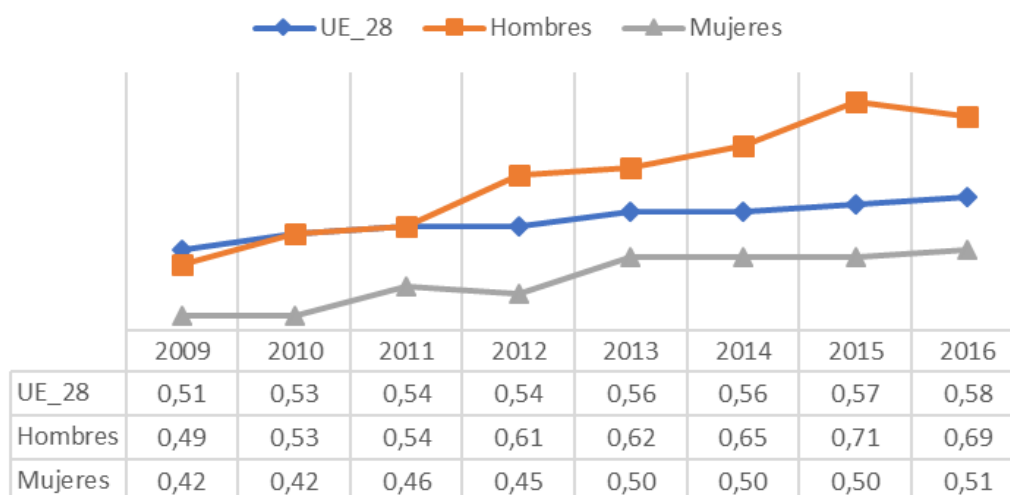
La adecuación de las pensiones se mide por la capacidad de la pensión para reemplazar el ingreso ganado antes de la jubilación.

En los análisis comparados entre países²², la adecuación de las pensiones se mide, generalmente, a través de los siguientes indicadores “tasa de reemplazo” y “tasa agregada de reemplazado. El primero, más básico, mide el porcentaje que representa la pensión sobre el último salario”, y el segundo, de mayor alcance, considera un espectro más amplio de años en los diferentes componentes analizados, mide el porcentaje que representa, la mediana de las pensiones de los cinco primeros años después de la jubilación con la mediana de las rentas del trabajo de los cinco años previos a la jubilación. Ante el hecho de que varios países marcan como inicio de la edad legal de jubilación diferentes edades, la Unión Europea ajusta dicha ratio a la siguiente definición “relación entre las pensiones de las personas entre 65 y 74 años y las rentas del trabajo de las personas entre 50 y 59 años”.

En ambos indicadores, España obtiene altos niveles de sustitución comparados con los de la media de la UE. En 2016, la tasa de reemplazo, alcanza niveles del 88,9% en los hombres y del 78,1% en las mujeres cuando se comparan con ingresos brutos y, son aún más elevados, cuando se comparan con ingresos netos (después de impuestos) 96,8 en hombres y 86,5% en mujeres; lo cual expresa el valor redistributivo de los impuestos al minorar en menor intensidad a las pensiones.

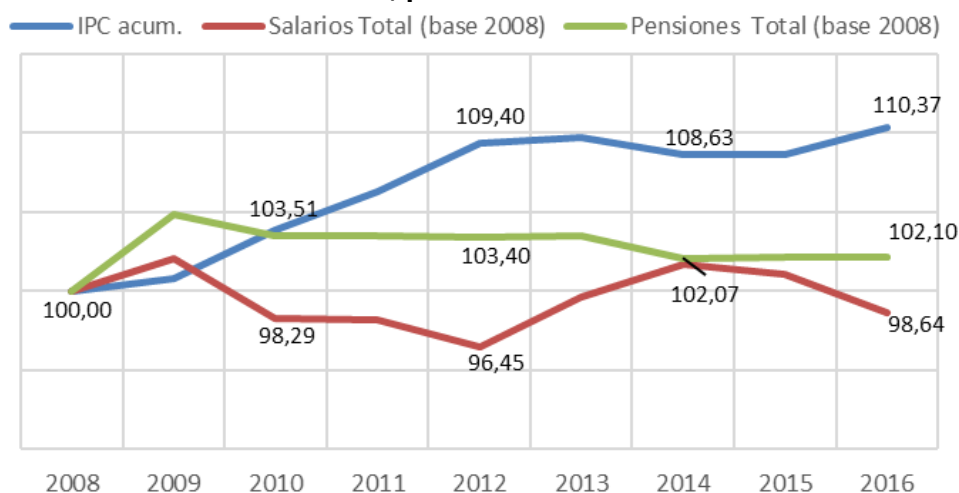
En cuanto a los valores de la tasa agregada de reemplazo, España, en 2016, se sitúa por encima de la tasa media de reemplazo UE_28 (en total y para hombres²³) y ofrece una de las tasas agregadas de reemplazo más altas en el ámbito europeo, aunque el de las mujeres se sitúa por debajo de la media para la UE_28. Concretamente, la media es del 66% (69% en hombres y 51% en mujeres).

Una observación más detallada de la evolución de dicho ratio se evidencia tres características; a) la tasa agregada de reemplazo de las mujeres siempre ha estado por debajo de la de los hombres poniendo en evidencia una marcada “brecha de género”, b) dicho tasa en los hombres empieza a ser superior a la media de la UE-28 a partir de 2012 cuando se “agudizan” los efectos de la crisis económica y los salarios sufren una devaluación salarial importante y c) en 2016, la tasa agregada de reemplazo en los hombres desciende respecto al año anterior recogiendo el efecto del “empeoramiento de las pensiones”, tal como se ha comentado en apartados anteriores. Ver gráfico 10.

Gráfico 10. Tasa agregada de reemplazo de las pensiones

Fuente: EUROSTAT.EU_SILC

La mejora “relativa” de la tasa de reemplazo de las pensiones en los últimos años se debe a la fuerte devaluación salarial fruto de las reformas laborales del 2010 y especialmente la de 2012. Es más, las pensiones, a partir de la reforma 2011/2013, también perdieron poder adquisitivo, al aplicar el nuevo índice de revalorización (IRP), el cual desde el 2014 al 2017 el aumento fue del 0,25% anual. Según las estimaciones realizadas, si se compara la evolución de las pensiones en valores constantes del 2008, las pensiones, en el periodo 2009-2016, han sufrido una disminución acumulada del poder adquisitivo del 8,27% y los salarios del 11,37%. Ver gráfico 11.

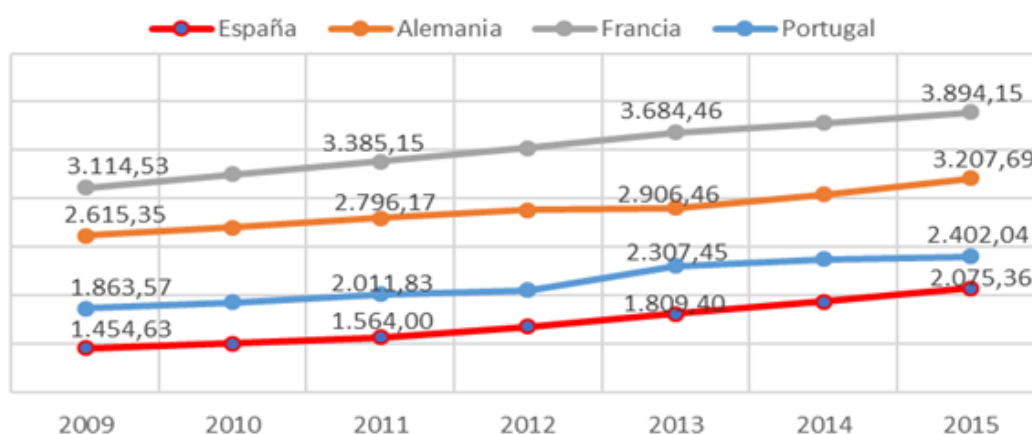
Gráfico 11. Evolución de los salarios, pensiones e IPC

Fuente: Elaboración propia con datos: INE, Seg. Social y Encuesta anual estructural salarial

Ser triunfalistas sobre la generosidad de las pensiones comparándolas con la tasa media agregada de reemplazo de los países de la UE_28 no parece lo más adecuado, ya que en ese indicador entran países de muy diferente comportamiento, lo cual deja de ser un parámetro de referencia.

Un indicador más ajustado sobre la adecuación de las pensiones sería comparar el esfuerzo económico que realiza nuestro país en el “gasto en pensiones por habitante” homogeneizado según el poder adquisitivo en cada uno de ellos. Tal como se observa en el gráfico adjunto, el gasto en pensiones por habitante en España está por debajo de cualquiera de los países comparados; así, España en 2015 con 2.075,36 euros por habitante, se gasta casi un 50% menos que Francia (46,7%), un 35,3% menos que en Alemania e incluso un 13,6% menos que en Portugal aun cuando este país sufrió los embates de la crisis económica en el mismo periodo de tiempo. Ver gráfico 12.

Gráfico 12. Gasto en pensiones por habitante en poder adquisitivo. Varios países



Fuente: Pensiones SEEPROS

5.1. Perspectiva sobre la adecuación de las pensiones en el futuro

Sobre la adecuación de las pensiones en el futuro debe distinguirse diferentes estadios: en primer lugar, los factores que inciden en la determinación de la cuantía inicial de la pensión de jubilación; en segundo lugar, las medidas relacionadas con el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y, en tercer lugar, las políticas relacionadas con la financiación del sistema y sistemas complementarios para asegurar la sostenibilidad a largo plazo.

Los factores que directamente impactan en la pensión de jubilación “inicial” se pueden agrupar en dos: los derivados de la normativa laboral y política empresarial durante el periodo de la carrera laboral del trabajador y los que proceden de la normativa de las pensiones relacionada con los requisitos de acceso y determinación de sus cuantías. De ellos, el factor “precariedad laboral” es un elemento importante que impacta en la pensión de jubilación. Las proyecciones del informe del 2018 del Comité de política de protección social de la UE ponen de manifiesto que aquellas personas con carrera laborales cortas van a tener un impacto significativo en la reducción de su tasa de reemplazo de la pensión; así, en el escenario de una carrera laboral de 20 años, la tasa agregada de reemplazo se reduciría a la mitad pasando del 82,7% en 2016 a 41,9 % en 2056.

La normativa jurídica desplegada hasta el momento sobre la reforma de las pensiones redondea los efectos de la “precariedad laboral” al aplicar medidas que buscan reducir la

cuanta inicial de la jubilación. Falta por desplegar el “factor de sostenibilidad” que añade una modificación a la pensión inicial en función del aumento de la expectativa de vida de los nuevos pensionistas. Este indicador que debía entrar en vigor en 2019 ha sido pospuesto en la Ley de los PGE del 2018 hasta una fecha no posterior al 2023.

En cuanto a las medidas relacionadas con el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, el factor clave es el indicador utilizado para la revalorización de las pensiones. Antes de la reforma 2011/2013, las pensiones se actualizaban según la variación del IPC. Pero, la Ley 23/2013, introduce un nuevo indicador, el índice de revalorización de las pensiones (IRP), cuyo valor de referencia era establecido anualmente por el Gobierno entre un mínimo del 0,25% y, un máximo del IPC incrementado en un 0,5%. Fruto de las protestas de los pensionistas, el Gobierno incluyó en los Presupuestos generales del Estado para 2018 una modificación al índice de revalorización de las pensiones. Así, al 0,25% inicialmente establecido según el IRP, se le añade un 1,35% en las pensiones contributivas y, un 2,75% en las pensiones con complemento de mínimos y pensiones no contributivas. La finalidad era de, igualar al IPC del 1,6% en las primeras y de alcanzar un incremento del 3% en las segundas. Esta reforma que, en principio era temporal- solo para 2018 y 2019- ha sido objeto de consenso²⁹ entre los grupos parlamentarios que configuran el Pacto de Toledo proponiendo que el IPC vuelva a ser el indicador de referencia en la actualización de las pensiones.

El debate actual sobre la reforma del sistema de pensiones en España en el marco del Pacto de Toledo se centra en los aspectos del equilibrio financiero en el sistema de la Seguridad Social. En este aspecto hay controvertidas opiniones, desde aquellos que defienden un cambio de modelo en la determinación de la cuantía de las pensiones, por ejemplo, introduciendo el sistema de cuentas nocionales hasta aquellos otros defensores de asegurar el poder adquisitivo de las mismas buscando fuentes de financiación complementarias a las actuales equilibrando las cuentas con nuevos impuestos o tasas (tasa Google, tasa diésel, etc.) o modificando los existentes (IVA, IRPF entre otros). En el proyecto de presupuestos para 2019 se incorporan algunas de dichas fuentes de financiación. Otros aspectos relacionados con la financiación del sistema se encuentran el destope de las bases máximas de cotización, no imputar a la Seguridad Social los costes de las políticas activas de empleo o desplazar el gasto en pensiones de supervivencia a las cuentas del Estado, entre otros.

Escasas estimaciones hay sobre el impacto a corto plazo de las recientes reformas de las pensiones. Entre ellas, el documento presentado por el Gobierno en el Plan presupuestario de 2018 remitido a Bruselas- antes de la actualización de las pensiones con el IPC en julio de dicho año- en el que estima que las reformas emprendidas entre 2011 y 2013 suponen solo para ese año un menor gasto de 1.200 millones de euros.

Varios autores han realizado estimaciones sobre el impacto a largo plazo del conjunto de las reformas de 2011/2013, entre ellos el Banco de España (Hernández de Cos y Jimeno, 2017). Éste estima que el conjunto de las medidas introducidas reduciría el déficit de la Seguridad Social en un 1% cada año hasta llegar al equilibrio financiero en 2020 pero, por otra parte, causaría una reducción de las cuantías de la pensión de jubilación, del orden entre el 30% y el 40%, entre 2013 y 2060. España sería uno de los países con un mayor impacto en la

²⁹ Acuerdo firmado el 10 de octubre de 2018.

reducción de la tasa agregada de reemplazo durante dicho periodo según el informe del Comité de política de protección social de la UE (2015).

La finalización de los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo, antes de alcanzar un acuerdo sobre la reforma del sistema de pensiones, deja en suspenso la aprobación definitiva del IPC como índice de actualización de las mismas. El mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas vuelve a estar en peligro si antes de 2020 no se introduce dicha modificación en la Ley 23/2013.

6. Conclusiones

El impacto de la reciente crisis económica ha conducido a que, en el periodo 2009-2016, casi medio millón de trabajadores se acogieran a la *jubilación anticipada no voluntaria* como opción más favorable ante la alternativa de estar en el paro hasta llegar a la edad legal de jubilación, a pesar de que más de la mitad de ellos han visto reducida su pensión en más de una cuarta parte. Todavía hoy, casi una quinta parte del total de las altas de jubilación anuales son de esta modalidad.

La crisis económica ha afectado en mayor proporción a las mujeres que a los hombres si nos atenemos a las cifras de paro de larga duración; en cambio, éstas acceden a la jubilación anticipada no voluntaria en mucha menor proporción que los hombres. Ello no se debe a su voluntad de esperar a la jubilación ordinaria, sino a los requisitos legales impuestos para acogerse a este tipo de jubilación que les impide su acceso siendo una de las principales limitaciones el periodo de carencia exigido (30 o 33 años cotizados según la norma aplicable) aflorando uno de los principales problemas que afectan a las mujeres, *la precariedad laboral*. Ello se observa, también, en las jubilaciones ordinarias.

Más de la mitad de las mujeres acceden a la jubilación ordinaria con *menos de 30 años de cotización* mientras que, en los hombres, más de un 80% acceden con *30 o más años cotizados*. Ello es un indicio de porqué la proporción de las mujeres que se acogen a la jubilación anticipada no voluntaria es mucho menor que la de los hombres. Pero, la precariedad laboral de éstas lejos de disminuir, aumenta progresivamente, llegando a la jubilación un mayor número de ellas con pocos años cotizados; probablemente, es el reflejo de la acumulación de contratos temporales y/o a tiempo parcial junto con largos periodos de desempleo.

Al impacto de la crisis económica se le ha añadido el de la reforma de las pensiones 2011/2013 de forma que, a partir de 2012, la cuantía media de las altas de la pensión de jubilación ordinaria (régimen general) se mantiene prácticamente “congelada” no habiendo, todavía, recuperado el nivel de 2009; es más, se advierte un empeoramiento de ellas en 2016, con mayor intensidad en los hombres. La elevada tasa de temporalidad de los contratos, los largos periodos de paro y las bajas cualificaciones profesionales son factores muy importantes que inciden reduciendo la cuantía de las pensiones afectando en mayor medida a las mujeres.

El nivel de las pensiones de jubilación en nuestro país está por debajo de la de otros países de la UE de nuestro entorno económico (Francia, Alemania, Italia y Portugal). Es relevante que más de un tercio de las mujeres necesita que su pensión sea complementada para alcanzar la cuantía mínima exigida por Ley. Cabe destacar el aumento del “complemento de mínimos” que se origina en los hombres en 2016, mostrando el empeoramiento en las pensiones de jubilación.

La brecha de género en las altas de las pensiones de jubilación alcanza cifras superiores al 30% aunque es algo inferior a la del conjunto de pensiones de jubilación; no obstante, todavía es relevante la desigualdad en las condiciones laborales y en la de las oportunidades de las mujeres para acceder a puestos de trabajo en igualdad de condiciones que sus congéneres. En 2016, el Gobierno introdujo el *complemento de maternidad* con el fin de reducir la brecha de género de las pensiones. Pero este objetivo será difícil conseguirlo si no se realiza, paralelamente, una política de “igualdad salarial entre hombres y mujeres”, de igualdad de oportunidades en el ascensor laboral, de reducción de la temporalidad que afecta en mayor proporción a las mujeres y se realice una adecuada política de conciliación de la vida laboral-familiar. Cabe pensar si, en lugar de actuar de forma retrospectiva –cuando la mujer ya tiene los hijos crecidos– no sería más eficiente ayudarla en el periodo de crianza de los hijos que es cuando se puede prevenir la reducción de sus carreras laborales.

La adecuación de las pensiones medida por la tasa agregada de reemplazo muestra valores superiores a los de la media de la UE. Pero, el “buen” nivel de éstas, en el periodo de crisis, es más aparente que real ya que la supuesta fortaleza no se debe a un aumento en sus cuantías sino, a la mala evolución de los salarios. Es más, las pensiones, fruto de la crisis y de la reforma de 2011/2013, también perdieron poder adquisitivo. Según las estimaciones realizadas, si se compara la evolución de las pensiones en valores constantes del 2008, las pensiones, en el periodo 2009-2016, han sufrido una disminución acumulada del poder adquisitivo del 8,27% y los salarios del 11,37%.

La futura adecuación de las cuantías de las pensiones públicas a corto y medio plazo dependerá, en buena parte, del desarrollo de la Reforma 2011/2013 en la que el factor de sostenibilidad (pendiente de su implementación) jugará un papel importante sin menospreciar el impacto de las modificaciones paramétricas introducidas en las Leyes que, actualmente, se están desplegando. A medio y largo plazo, las próximas medidas que puedan surgir del pacto de Toledo añadirán un eslabón más a las ya establecidas.

Como corolario final, *el nivel de precariedad laboral es un factor importante en la determinación de las bases reguladoras de la pensión de jubilación*. Así, políticas garantistas de adecuación de los salarios al nivel vida, el fomento de igualdad de oportunidades y de las condiciones laborales para reducir la brecha de género, una efectiva política de conciliación de la vida laboral-familiar y una decidida política de reducción de la temporalidad contractual son factores esenciales que incidirán en una mejora de las pensiones y en la reducción de las desigualdades.

Aumentar el nivel de las pensiones de jubilación no es contradictorio con el objetivo de asegurar la sostenibilidad del sistema contributivo de la Seguridad Social. Existen mecanismos de financiación para lograr un mayor equilibrio entre ingresos y gastos del

sistema, pero lo más importante es incorporar al debate una mirada amplia de cuál es el nivel de gasto público que nuestra sociedad desea dedicar a las pensiones.

7. Bibliografía

Ayala, L., Ruiz-Huerta, J. y otros (2018), Tercer informe sobre la desigualdad en España. Fundación Alternativas. Madrid.

Conde Ruiz, J. Ignacio (2017), Medidas para restaurar la sostenibilidad financiera de las pensiones. Fedea policy papers 2017/04.

Consejo Económico y Social. (CES), *Memorias sobre la situación socioeconómica y laboral de España del 2012 al 2016*, CES, Madrid.

Devesa, J.E.; M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas y R. Meneu, (2015): “El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) y su impacto sobre el sistema español”. Revista de Economía Aplicada. Observatorio. Volumen XXIII. Número 68. Páginas: 103-125.

European Commission, The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070). https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en

European Commission, The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2013-2060).

https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en. European Commission, The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU.

European Commission (2016), *European semester thematic factsheet: Adequacy and sustainability of pensions*. Brussels.

European Commission (2017), Social Protection Committee, 2017. Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies.

Gala, C. (2012), *La reforma de la pensión de jubilación en las Leyes 27/2011 y 3/2012: avances hacia un nuevo modelo*. Revista Internacional de Organizaciones, nº 8, junio 2012, 87-120.

Hernández de Cos, P. & Jimeno, J.F. (2017), “*The public pension system in Spain: Current situation, challenges and alternatives*”. Occasional Papers, no. 1701. Bank of Spain.

Lapuerta I. (2014), *Jubilación anticipada (RD 5/2013)*. Universidad pública de Navarra. Facultad de Ciencias Jurídicas.

Montserrat Codorniu, J (2018). *Spanish retirement pensions system. Gender impact on inequality and poverty*. Proceedings of PenCon 2018 Pensions Conference 19-20 April 2018 Lodz, Poland. Pg. 164-174.

http://konferencja-emerytalna.pl/files/xmarticles/items/0/PenCon%20Proceedings_2018.pdf

Montserrat, J., Rodríguez-Cabrero, G., Arriba, A., Marbán, V. Moreno-Fuentes, F.J. (2017), ESPN Thematic Report: Contribution to the 2018 pension Adequacy Report: Spain’. European Social Policy Network, 2017.

Montserrat Codorniu, J. (2016), *La enésima reforma de las pensiones: Mayor empobrecimiento de los pensionistas*. Agathos: Atención sociosanitaria y bienestar, Año 16, Nº. 4, 2016.

OECD (2017), *Preventing Ageing Unequally*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris.

Rodriguez Cabrero, G. (2017), "Comparencia en la Comisión del Pacto de Toledo el 22 de marzo de 2017". Diario de sesiones nº 120, 22 de marzo de 2017, Sesión nº 23.

Zubiri, I. (2016), *Las pensiones en España: Situación y alternativas de reformas*. Papeles de Economía Española, no. 147.

Varios autores (2018), *Las pensiones en España*. Consejo General de Economistas de España.

8. Anexo: Características de las jubilaciones anticipadas no voluntarias

Jubilaciones anticipadas NO voluntarias			
	Legislación anterior a la actual	Normativa Transitoria	Legislación actual
	Ley 35/2002 y Ley 40/2007	Disposición final 12.2 Ley 27/2011 y RDL 5/2013	Ley 27/2011 y RDL 5/2013
Vigencia	Hasta 1/4/2013	A partir de 1/4/2013 hasta 1/1/2019	A partir de 17 marzo de 2013
Edad mínima de jubilación (años)(1)	61	61	4 años antes de la edad legal de jubilación.
Causas despido involuntario	Cualquier causa recogida en el Estatuto de los Trabajadores	x	
	Extinción relación laboral antes de 1/4/2013 siempre que no vuelva a esta incluido en algún régimen de la Seg. Social. Suspensión o extinción laboral en: Exp. reg. empleo, acuerdos colectivos y decisiones concursales antes 1/4/2013. Beneficiario o estar en planes de jub. parcial antes 1/4/2013 (2)	x	
	Despido colectivo u objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. Extinción por resolución judicial. Muerte, jubilación o incapacidad empresario individual. Existencia fuerza mayor constatada por autoridad laboral (3)		x
	Acreditar que ha recibido la indemnización por despido o está incluido en un ERE/ convenio/ acuerdo (4)		x
	Estar inscrito en una oficina empleo o en situación de alta (5)	6 meses	6 meses
	Periodo de carencia (6) (7)	30 años o fracción.	33 años o fracción
	Periodo de cálculo base reguladora pensión	15 años	16 años(2013)incrementando 1 año, cada año,hasta 25 años en 2022
	Base reguladora pensión de jubilación	Suma bases cotización 180 meses (15 años) previos a la jubilación dividido por 210.	Suma bases cotización 180 meses (15 años) previos a la jubilación dividido por 210. Desde 2013 hasta 2022, sistema transitorio teniendo en cuenta cada año 12 bases de cotización más que el anterior.
	Coefficientes determinación cuantía pensión (8)	Pensión máxima con 35 años cotizados	Pensión máxima con 37 años cotizados. Periodo transitorio entre 2013 y 2027.
	Coefficientes reductores de la pensión por anticipo a la edad legal de jubilación (9)	Entre 30 y 34 años, 7,5% por año	Menos de 38 años y 6 meses cotizados: 1,875 por trimestre.
		Entre 35 y 37 años cotizados, un 7% por año	Igual o superior a 38 años y 6 meses e inferior a 41 años y 6 meses: 1,750% por trimestre.
		Entre 38 y 39 años, 6,5% por año.	Igual o superior a 41 años y 6 meses e inferior a 44 años y 6 meses: 1,625% por trimestre.
		Con 40 o más años,6% por año.	Igual o superior a 44 años y 6 meses: 1,500% por trimestre.
	Tope en la pensión (10)		Inferior al tope max. pensión reducido en 0,5% por cada tri. adelantado

(1) Los Mutualistas anteriores a 1967 pueden acceder a partir de los 60 años y se les mantiene la edad ordinaria de jubilación a los 65 años.

(2) En todos los casos: Límite acceso a la jubilación 31/12/2018.

(3) Se incluye, también, el despido por violencia de género.

(4) Es condición necesaria en los supuestos de despidos objetivos o colectivos.

(5) En el periodo transitorio de la disposición final 12ª, la persona puede acceder desde una jubilación parcial.

(6) Se incluye el periodo de prestación del servicio militar o prestación social sustitutoria, max. 1 año.

(7) A los mutualistas no se les exige periodo mínimo de carencia.

(8) La cuantía de la pensión es el resultado de aplicar a la base reguladora el coeficiente global que corresponda según años cotizados. Al periodo mínimo de cotización (15 años) le corresponde el 50% se va incrementando hasta llegar al 100%. Con la Ley 27/2011, el escalado de coef. aumenta mas lentamente.

(9) Los mutualistas con menos de 30 años cotizados se les aplica un 8% de coeficiente de reducción anual.

A partir de 2013, si acreditan más de 30 años se les aplica un escalado de coeficientes reductores que van entre el 7,5% y el 6% por año anticipado.

(10) El tope en los mutualista es del 0,25% por cada trimestre de anticipación.