

EVALUACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS LABORALES DE LA REFORMA DE 2011 Y DE REFORMAS ALTERNATIVAS

AN EVALUATION OF THE LABOR IMPLICATIONS OF THE 2011 REFORM AND ALTERNATIVE REFORMS

Hugo Benítez Silva

SUNY at STONY BROOK. Estados Unidos de América

José Ignacio García Pérez

Universidad Pablo de Olavide. España

Sergi Jiménez Martín¹

Universitat Pompeu Fabra, Barcelona GSE y FEDEA. España

Resumen

Uno de los retos de la política económica para los próximos años será el aumento de la participación laboral de los trabajadores de edad avanzada. Por ello es muy importante entender bien las posibles conexiones entre los incentivos que proporcionan las distintas políticas de seguro ofrecidas tanto a los jubilados como a los trabajadores empleados y desempleados de edad avanzada.

¹ Agradecemos la financiación recibida de un premio FIPROS 2011 (2011/10) de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y del proyecto ECO2011-30323-C03-02 del Ministerio de Educación y Ciencia. Correspondencia: Sergi Jiménez Martín, Departament d'Economia, UPF, Ramon Trias Fargas 25-27, 08005, Barcelona. correo electrónico: sergi.jimenez@upf.edu

Encontramos que una versión simplificada de la reforma de pensiones de 2011 (sin jubilación anticipada a los 61 ni jubilación parcial) es capaz de contener el gasto en pensiones (entre el 20 y el 30 por ciento) y posponer sustancialmente la salida del mercado laboral (aumento del volumen de empleo a lo largo de ciclo vital en torno al 1-2 por ciento). Finalmente, analizamos una reforma que, además de los elementos de la reforma simplificada de 2011, permite compatibilizar empleo y pensión y aumenta el premio a pedir la pensión después de los 67. Esta reforma permite aumentar (como producto de la acción voluntaria de los agentes) la fuerza laboral entre 1-2 por ciento sin afectar a las finanzas del sistema de pensiones, que podrían mejorar hasta un 2% adicional.

Palabras clave

Reforma sistema pensiones; Test de ingresos.

Abstract

One of the challenges of economic policy for the coming years will be to increase the labor force participation of older workers. It is therefore very important to understand the possible connections between the incentives provided by different insurance policies offered both retirees and workers employed and unemployed elderly.

We find that a simplified version of the Spanish pension reform of 2011 (no early retirement at 61 or partial retirement) is capable of containing pension expenditure (between 20 and 30 percent) and substantially delay the exit from the labor market (increased volume of employment along the life cycle around the 1-2 percent). Finally, we discuss a reform that, in addition to simplified elements of the reform of 2011, allows claiming while keeping work and increases the premium to postponed retirement beyond 67. This

reform can increase (as a result of the voluntary action of the agents) workforce between 1-2 percent without affecting the finances of the pension system, which could improve by up to 2%.

Keywords

Pension reform; Earning test.

1. Introducción

La economía española ha sufrido, y aún sigue intentando superar, uno de los períodos más duros de su historia reciente. El desempleo ha alcanzado niveles sin precedentes en los últimos 20 años, y trabajadores de todas las edades y ocupaciones han visto aumentar la probabilidad de perder sus empleos, disminuir sus posibilidades de encontrar trabajos nuevos, además de sufrir una caída sustancial en el valor de sus ahorros para la jubilación. Todo ello en un momento en el que las arcas públicas están sufriendo una caída importante en la recaudación general y, en especial, de la derivada de los impuestos sobre el trabajo.

Efectivamente, la situación de la Seguridad Social a finales de 2012 es realmente delicada. A día de hoy tenemos escasamente dos contribuyentes por cada pensionista, en el límite o por debajo del límite de lo sostenible. El importante superávit de mediados y finales de la pasada década, entre 5.000 y 10.000 millones de euros, se ha tornado, en sólo 3 años, en un importante déficit de 10.000 millones, en el entorno del uno por ciento del PIB esperado en 2012. No podría ser de otra manera, ya que se han perdido 2,5 millones de puestos de trabajo en el camino (2008-2012). Sin embargo la sostenibilidad se maquilla con dos instrumentos: el Estado “contribuye” a la Seguridad Social de los parados (pasa dinero de una

cuenta a otra), y emplea 7.500 millones de los fondos de reserva y el remanente de las mutuas de accidentes de trabajo. A día de hoy se espera un nuevo golpe a la sostenibilidad del sistema ya que el gobierno ha anunciado que cumplirá la ley de revaloración de pensiones (a la par que ha incumplido con muchos otros colectivos de la sociedad española: funcionarios, dependientes, educadores, investigadores y un largo etcétera), lo que implica 5.000 millones entre 2012 y 2013 y un flujo descontado de 25.000 millones de euros. En fin, más de lo mismo: pan (votos) para hoy, hambre para mañana.

Más importante aún es el hecho de que la sostenibilidad futura dista mucho de estar garantizada, ya que la evolución demográfica subyacente es muy negativa. El problema se puede resumir en una sola frase: nuestra generación es el doble que la de nuestros padres y nosotros somos el doble que nuestros hijos. Es decir, sostener las pensiones de nuestros mayores ha sido fácil hasta ahora (a pesar de las difíciles circunstancias vividas en los últimos treinta años), pero sostener las nuestras será prácticamente imposible, sobre todo si se pretende el mismo nivel de cobertura y generosidad.

En la actualidad hay 17,3 millones de empleados para (no) sostener las pensiones de 8 millones de mayores de 65. En 2049, siendo muy optimistas, asumiendo que en España trabajará tanta gente como en Suecia (70% de tasa de ocupación), habrá 17,7 millones de empleados para sostener la pensión de 15,3 millones de mayores de 65. Teniendo en cuenta que sólo hay incertidumbre sobre el número de trabajadores, ya que el número de futuros pensionistas es conocido (todos los pensionistas en 2050 han nacido ya), la situación se puede calificar cuanto menos de dramática y justifica la necesidad de reformar el sistema, al objeto de modular su generosidad (es decir adaptarla a las disponibilidades). Cualquier otra

solución detraería recursos de los factores de crecimiento de la economía española y a medio y largo plazo sería perjudicial.

El caso de España no es un caso aislado, ya que la mayoría de los países europeos han iniciado o están a punto de iniciar un proceso de reforma del sistema de pensiones (European Commission, 2012). En la mayoría de los casos, el proceso de reforma involucra los siguientes tres elementos: (i) retraso de la edad de retiro normal; (ii) reducción de la generosidad; (iii) factor de sostenibilidad. En muchos casos, ante la escasez de mano de obra futura, suele acompañarse de alguna forma de compatibilidad de trabajo y pensión que permita a los trabajadores de edad avanzada complementar, si así lo desean, los ingresos derivados de la pensión, incrementando, a la vez, la oferta de trabajo en la economía.

Todas estas circunstancias sugieren que un importante objetivo de política económica para los próximos años es el aumento de la participación laboral entre trabajadores de edad avanzada. Este objetivo ha sido explícitamente enfatizado por varios informes de la Comisión Europea en los últimos años (2003, 2007, y 2010) que claramente apuntan cómo, si no se consigue aumentar la participación a edades avanzadas, habrá que considerar otras alternativas como la bajada de prestaciones y/o la subida de impuestos. En este sentido, es muy importante entender bien las posibles conexiones entre los incentivos que proporcionan las distintas políticas de seguro ofrecidas tanto a los jubilados como a los trabajadores empleados y desempleados.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es llevar a cabo una evaluación de las pautas de trabajo y retiro de los trabajadores en edad avanzada en España en un contexto de incertidumbre sobre el empleo. Para ello, utilizamos el modelo dinámico de ciclo vital bajo incertidumbre desarrollado por Benítez Silva *et al.* (2012a, b), que permite tener en cuenta

los detalles de las políticas sociales que afectan a la jubilación, y a la vez considera explícitamente la probabilidad de perder el empleo y de intentar recuperarlo en un contexto con creciente incertidumbre. En este contexto, evaluamos las pautas de trabajo y salida de una versión simplificada de la reforma de 2011 y, sobre la base de esta reforma, planteamos una extensión en la que permitimos compatibilizar empleo y jubilación y, además, modificamos el premio a posponer la pensión más allá de la edad normal.

El resto del documento se estructura como sigue. En la sección 2 presentamos brevemente la evolución de algunos indicadores del sistema de pensiones al objeto de evidenciar su insostenibilidad latente. La sección 3 describe las reformas analizadas. En la sección 4 presentamos la metodología y los resultados de la simulación. Finalmente la sección 5 presenta unas breves conclusiones.

2. Indicadores del sistema de pensiones

En esta sección, siguiendo el trabajo de Conde Ruiz, J.I. y S. Jiménez Martín (2012), presentamos evidencia sobre dos indicadores de la insostenibilidad del sistema español de pensiones: la evolución de diversos indicadores de la tasa de dependencia y la evolución comparada de las tasas de crecimiento real de la pensión y la cotización media. Ambas evidencian que los problemas de sostenibilidad del sistema español de pensiones no son coyunturales sino estructurales.

2.1. La tasa de dependencia

La figura 1 presenta la evolución histórica de tres conceptos: la tasa de dependencia neta (cotizantes/pensionistas), la tasa de dependencia

empleados (empleados EPA/ mayores 65), y la tasa de dependencia máxima, la que correspondería (respecto al número de mayores de 65 años) a un mercado de trabajo a la sueca, es decir, si tasa de empleo EPA hubiera sido siempre del 70 por ciento. A principios de los 80, la relación cotizantes/pensionistas era relativamente alta, reflejo de un sistema de pensiones y una población relativamente jóvenes, y ello a pesar de una tasa de empleo baja (especialmente en el caso de las mujeres). La crisis de los 90 agudiza las tensiones financieras del sistema que se reflejan en el mínimo de la relación de cotizantes/pensionistas que se alcanza a mediados de la década de los 90. A partir de ese momento, la tasa de dependencia comenzó a mejorar impulsada por dos factores: el imparable incremento de la participación y el empleo femenino y el *shock*, histórico, de inmigración. El aumento de la participación de las mujeres era esperado (véase el capítulo 2 de Boldrin *et al.*, 2001).

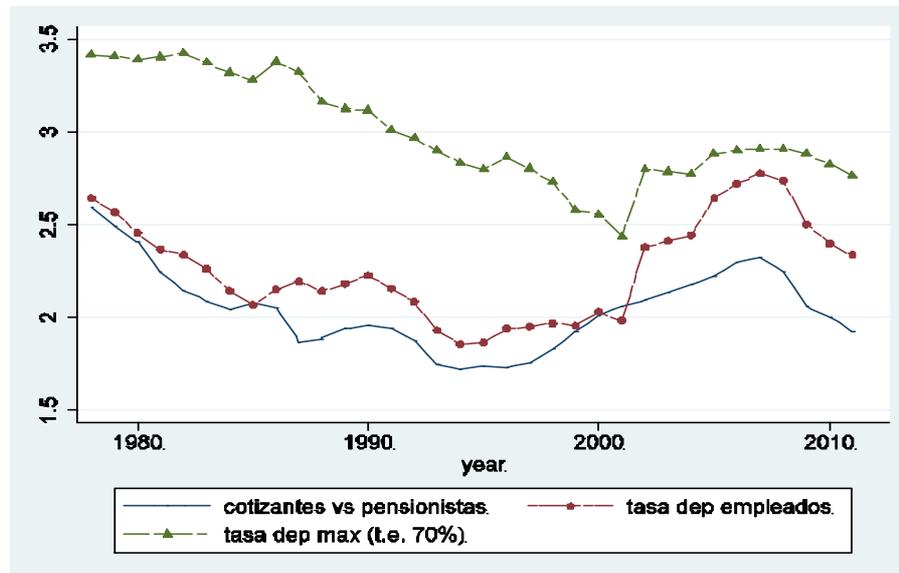
El *boom* inmigratorio alentado por la burbuja inmobiliaria permitió situar la tasa de dependencia en su nivel máximo (y acercándose a la tasa de dependencia máxima). Pero el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, agudizado por la peor crisis de los últimos 80 años en un momento en que empiezan a notarse los efectos del envejecimiento, nos ha dejado una seguridad social con uno de los peores problemas financieros de su historia. Finalmente, la evolución de la tasa de dependencia máxima nos muestra lo que hubiéramos observado si España hubiera utilizado, desde finales de los 70, todo su potencial laboral (al nivel de la tasa de empleo de Suecia). Es decir lo que pudo ser y no fue. En tal caso la tasa de dependencia sería, aunque preocupante, mucho menos preocupante.

Por otra parte, la evolución reciente de la tasa de dependencia máxima muestra claramente el impacto del *shock* de inmigración, ya que el impacto de la participación femenina ya está incorporado en la definición de la serie. Observamos que aunque la inmigración ha elevado la tasa de

dependencia (o tasa de sostenibilidad) máxima en casi medio punto, ésta ya está volviendo a su senda de largo plazo. Al ritmo actual de envejecimiento, sin inmigración, fácilmente caerá por debajo de 2 en unos 10 ó 15 años.

En suma, aunque mañana, al amanecer, el país se convierta en *Wonderland* y el empleo empiece a crecer a buen ritmo, digamos 2% anual, no se llegaría a revertir nunca el impacto del envejecimiento sobre la tasa de dependencia.

Figura 1: Indicadores de la tasa de dependencia



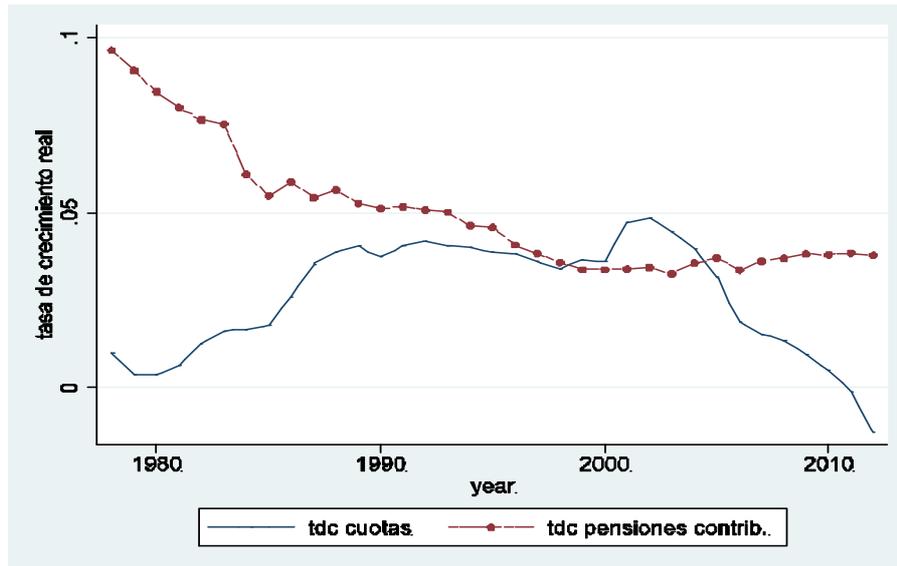
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Seguridad Social (www.seg-social.es)

2.2. El balance cotizaciones-pensiones medias

De hecho el sistema de pensiones, a pesar de tener superávit durante un número importante de años, siempre ha tenido un punto de insostenibilidad ya que el crecimiento del gasto en pensiones ha sido casi siempre (siendo la pasada década una excepción) superior al crecimiento de las cotizaciones sociales.

La figura 2 presenta la evolución en los últimos 30 años de la tasa de crecimiento de las cotizaciones y de las prestaciones. Ambas series han sido suavizadas en -5 y +5 años, al objeto de mostrar nítidamente las tendencias de medio y largo plazo.

Figura 2: La tasa de crecimiento de las pensiones contributivas y las cotizaciones



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Seguridad Social (www.seg-social.es)

Varias son las observaciones que podemos hacer sobre las mismas.

1. Los crecimientos reales de las prestaciones por encima del 5 por ciento observados hasta 1990 son producto de un sistema de pensiones muy generoso en sus primeras décadas.
2. A partir de 1995 el crecimiento del gasto en pensiones se estabiliza en el 4 por ciento real (entre 6-7 por ciento nominal en estos años).

3. El crecimiento de las cuotas es de tendencia creciente hasta mediados de los 90, cuando se estabiliza. A partir de 2002, el crecimiento de las cuotas tiene pendiente negativa (producto del muy bajo crecimiento de la productividad de la economía española), hundiéndose en los últimos años (a causa, fundamentalmente, de la crisis económica).

4. Excepto en el momento más álgido del *shock* de inmigración y participación femenina, el crecimiento de las cuotas (2.6% en 1980-2010, 3.3% hasta 2008) siempre ha sido inferior al crecimiento de las prestaciones (5.2%), anunciando problemas de insostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones.

Todas estas circunstancias, justifican plenamente la necesidad de una reforma en profundidad del sistema de pensiones español, en la línea de la reforma aprobada en 2011 que describimos a continuación.

3. La reforma de 2011

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

- La edad normal de retiro se retrasa de 65 a 67 años, aunque se sigue permitiendo la jubilación (con el ciento por ciento de la base reguladora) a los 65 para aquellos que hayan cotizado al menos 38,5 años a dicha edad.
- Elegibilidad: El derecho a pensión se restringe a aquellos con más de 15 años efectivos cotizados.

- El cálculo de la Base Reguladora se amplía, desde los actuales 15, hasta los últimos 25 años cotizados.
- La cuantía de la pensión se fija en el 50 por ciento de la base reguladora con 15 años cotizados, añadiéndose un 0,19% adicional por cada mes cotizado en exceso hasta 248, y un 0,18% a partir de 249 meses, no pudiendo excederse el ciento por ciento de la base reguladora. Por tanto el cien por cien de la base reguladora se alcanza con 37 años cotizados.
- Se establece un premio a la jubilación más allá de los 67 que varía con los años cotizados: menos de 25, 2%; de 25 a 37, 2.75%; más de 37, 4%.
- Se prevé introducir un factor de sostenibilidad (véase Devesa *et al.*, 2012, para una descripción detallada), como función de la esperanza de vida y de las condiciones económicas, revisable cada 5 años a partir de 2027.
- Se establece un periodo transitorio que va de 2013 a 2027.

Los estudios realizados hasta la fecha sobre los efectos de la reforma (véase a este respecto el reciente estudio de Conde, J.I. y C. González, 2012, y los trabajos allí citados) apuntan a que las principales modificaciones (cambio de la edad normal de retiro, aumento del número de años en la base reguladora) mejorarán a medio plazo la sostenibilidad del sistema público de pensiones, reduciendo el gasto esperado en pensiones (y en consecuencia el déficit previsto) entre 2 y 4 puntos porcentuales del PIB, lo que será un importante factor de sostenibilidad del sistema pero que no resuelve los problemas subyacentes.

Sin embargo, mucha menos atención se ha prestado a la configuración de la jubilación anticipada, ciertamente kafkiana tras la reforma, y su engarce con el mercado de trabajo. En particular, el proyecto de reforma contempla la posibilidad de jubilación anticipada a tres edades: 61, 63 y 65 años, continuando, además, vigente el programa de jubilación parcial. Veamos, a continuación, una breve descripción de las modalidades y condiciones de jubilación anticipada:

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

(63): Se introduce la jubilación voluntaria a los 63 sujeta a las siguientes restricciones: tener 33 años cotizados (incluido el servicio militar o la prestación civil sustitutoria) y que el importe resultante sea superior al 125 de la pensión media (un claro elemento de discriminación para los individuos de bajos salarios o caracterizados por carreras discontinuas). La cuantía viene determinada por una penalización adicional de 1,875% por trimestre avanzado a 67 si se han cotizado menos de 38 años y 6 meses y 1,625% si se han cotizado más de 38 años y 6 meses.

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

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

Es indudable que esta configuración de la jubilación anticipada, tal y como reiteradamente se ha demostrado en la literatura (véase para el caso español, por ejemplo, Jiménez Martín y Sánchez Martín, 2007), tendrá notables efectos sobre la tasa y la probabilidad de salida a cada edad, creando nuevos picos de salida a las edades de 61 y 63 años, además del actual a los 65 y el previsible a la nueva edad normal de jubilación, 67 años.

3.1. La política económica de la reforma

La reforma de 2011 debiera, en circunstancias normales, haber sido suficiente para aliviar, a medio plazo, las tensiones financieras del sistema español de pensiones. Sin embargo, las extraordinarias circunstancias actuales han adelantado el déficit previsto para mediados de la década de los veinte al año 2011 (0.24% del PIB). Es decir, la crisis ha hecho en dos años lo que la demografía debía haber hecho en quince. Como consecuencia, la relación entre cotizantes al sistema (excluyendo los cotizantes desempleados) y el número de pensionistas se ha ido reduciendo desde el máximo alcanzado en el año 2007 (2,5) a un nivel de 2,1 en diciembre de 2011 y, previsiblemente, por debajo de 2 a finales de 2012.

Las perspectivas para 2012 y 2013, en consonancia con las de la economía en general, no son en absoluto halagüeñas, ya que tenemos constancia de que las cotizaciones sociales, la savia del sistema, no están correspondiéndose con las previsiones. La solución tomada por el gobierno es la de financiar el muy previsible desfase acudiendo a los excedentes de la mutuas (la caja negra del sistema de protección social) y, muy probablemente, al fondo de reserva.

Sin embargo, ambas son medidas transitorias que no solucionan los problemas de fondo derivados de una perspectiva demográfica y unas condiciones económicas y de déficit muy adversas. Para atajar el doble problema (de insuficiencia financiera corriente y de deuda futura) hacen falta medidas más radicales tanto a corto como a largo plazo.

De no mediar una súbita recuperación económica, que aumentaría las cotizaciones y disminuiría las prestaciones del sistema (menos desempleo, menos prejubilaciones y menor tasa de jubilación anticipada), las opciones a corto plazo son escasas: endurecer la jubilación anticipada y/o congelar/recortar las prestaciones. Por un lado, endurecer las condiciones de jubilación anticipada, medida recientemente anunciada por el presidente del gobierno (*El País*, 27-12-2012)² sólo tendría, especialmente en tiempos de crisis, un impacto moderado sobre las cuentas del sistema de pensiones, y por tanto insuficiente para contener el deterioro del sistema. Por el otro, una contención del gasto en prestaciones corrientes (recuérdese que éste ha sido el colectivo menos afectado por la crisis), que debería materializarse en la congelación de las pensiones y, eventualmente un recorte de las mismas, aunque no resolvería a largo plazo las tensiones del sistema de pensiones, sí que contribuiría al sostenimiento de las finanzas públicas que, dada la cerrazón de los mercados, es hoy en día el objetivo prioritario.

Las opciones a largo plazo pasan necesariamente por una reducción de la generosidad de las pensiones. La justificación es bien clara: el rendimiento de las cotizaciones en un sistema de reparto depende de la demografía y el mercado de trabajo. Cuando ambos fallan el retorno de las “inversiones” debe ajustarse a las nuevas condiciones. La reforma de 2011, reconociendo la insostenibilidad del sistema a largo plazo, es un paso en

² [http:// politica.elpais.com/politica/2012/12/26/actualidad/1356553207_869408.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/12/26/actualidad/1356553207_869408.html)

este sentido. Lo único que ahora cabe, dadas las desfavorables condiciones económicas, es acelerar la aplicación de la reforma aprobada en 2011 complementada, seguramente, con las siguientes medidas: (i) Simplificar las modalidades de jubilación anticipada en una sola opción, probablemente a los 63 años de edad; (ii) Avanzar hacia la proporcionalidad entre las cotizaciones efectivamente realizadas a lo largo de toda la vida laboral y la pensión a recibir, en línea con la recomendación de la Comisión del Pacto de Toledo; (iii) Facilitar la flexibilidad en la elección de la edad de jubilación, en particular, permitiendo compatibilizar el cobro de la pensión con la continuación de la vida laboral (lo que debería sustituir al programa de jubilación parcial); (iv) y, más importante si cabe, incorporar un factor de sostenibilidad, en función de la esperanza de vida y las condiciones económicas, al cálculo de la pensión a recibir en el momento de la jubilación.

4. Evaluación de las implicaciones laborales de la reforma de 2011

En esta sección presentamos los resultados obtenidos de una simulación de las consecuencias laborales de la reforma de 2011 y extensiones. Los principales resultados se derivan del trabajo de Benítez Silva *et al.* (2012b).

4.1. Metodología

En Benítez Silva *et al.* (2012b) resolvemos y simulamos una versión extendida del modelo de ciclo vital aplicado al caso español. En el modelo los individuos maximizan la utilidad de ciclo vital descontada, que depende del consumo y el ocio, mientras están sujetos a un conjunto de incentivos de los programas de protección social y laboral, principalmente incentivos de

retiro y de invalidez así como de la posibilidad de recibir indemnizaciones por despido y el correspondiente subsidio por desempleo.

En este contexto tenemos en cuenta que los individuos hacen frente a varias fuentes de incertidumbre, incluyendo incertidumbre sobre la evolución de su salud, de los salarios, de supervivencia y de empleo. Esto último es una de las claves de nuestro enfoque, puesto que los individuos saben que como se hacen mayores su productividad declina, la probabilidad de perder sus trabajos puede aumentar y la probabilidad de reemplazo puede disminuir. Ello puede tener un efecto importante sobre cómo los individuos evalúan las prestaciones proporcionadas por el desempleo, la jubilación anticipada y la invalidez.

Nuestro modelo incorpora cuidadosamente algunas características novedales que permiten evaluar rigurosamente las pautas laborales de los trabajadores en general y, particularmente, los de edad avanzada:

1. La probabilidad de despido según la duración del empleo
2. La probabilidad de desempleo según el tiempo de desempleo
3. Las indemnizaciones por despido
4. La experiencia laboral
5. La cobertura del desempleo, tanto contributivo como asistencial

La base de datos que utilizaremos para calibrar todos los elementos necesarios para la simulación es la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) de la Seguridad Social. Esta fuente de información, en su versión corriente, se basa en una muestra de personas que han estado en situación de afiliado en alta para cotización, o han recibido alguna pensión o prestación por desempleo en el año 2011. Para cada persona contiene información sobre la vida laboral completa -en algunos casos de varias décadas- y pensiones contributivas recibidas hasta la fecha de extracción

del fichero. La población de la que se ha tomado la muestra está formada por todas las personas que han estado en situación de afiliado en alta para cotización, o recibiendo alguna pensión contributiva o prestación de desempleo en algún momento del año de referencia, 2011, sea cual sea el tiempo en que hayan permanecido en esa situación.

Una contribución importante de nuestra investigación es el cálculo de los parámetros fundamentales de las dos políticas públicas a las que tienen acceso los trabajadores empleados o desempleados de nuestra muestra: las prestaciones por desempleo y la pensión de jubilación. Para el cálculo de la primera, la variable clave es el salario previo, que está medido en nuestra base de datos por la base de cotización. Por otra parte, para el cálculo en cada momento de la pensión de jubilación a la que se tendría derecho, es fundamental obtener la “base reguladora” que determinará, junto a los años cotizados, la cuantía exacta de dicha pensión. Esta base reguladora está calculada aquí usando el historial laboral de cada trabajador en cada momento del tiempo. Asimismo, también hemos tenido en cuenta las distintas modificaciones que desde el año 1997 se han introducido en el sistema, consistentes básicamente en alargar el número de años sobre el que se calcula la base reguladora (como media de las bases de cotización de los mismos).

En nuestro ejercicio calibramos los parámetros del modelo (distribución de salarios³, probabilidad de perder el empleo y probabilidad de reemplearse) sobre una muestra de trabajadores no cualificados que son, probablemente, más susceptibles de reaccionar ante cambios en las reglas de jubilación. Véase Benítez Silva *et al.* (2012b) para un mayor detalle.

³ Véase Boldrin *et al.* (2004) para una descripción de cómo usar las bases de cotización para analizar salarios en base a la MCVL.

4.2. Una versión simplificada de la reforma de 2011

En el contexto del modelo dinámico es técnicamente sencillo simular tanto cambios en las condiciones económicas a las que se enfrentan los agentes económicos (desempleo y ciclo económico en general) como cambios en la regulación que rige las decisiones de los agentes. Por ello, una vez calibrado el modelo a perfiles realistas de ingresos a lo largo del ciclo vital (obtenidos de la muestra de historiales laborales de la Seguridad Social) simularemos una serie de reformas del sistema de pensiones español. En primer lugar simularemos una reforma de características similares (aunque ligeramente simplificada) a la que se ha aprobado en 2011, donde:

- La edad normal de retiro se retrasa de 65 a 67 años.
- Elegibilidad: El derecho a pensión se restringe a aquellos con más de 15 años efectivos cotizados.
- El cálculo de la Base Reguladora se amplía, desde los actuales 15, hasta los últimos 25 años cotizados.
- En nuestra versión simplificada de la reforma se permite jubilación anticipada a partir de los 63 años, aunque con una penalización del 7,5 por ciento por año avanzado a la edad normal si se han cotizado menos de 38 años y 6,5 por ciento si se han cotizado más de 38⁴.
- La cuantía se fija en 50 por ciento de la Base Reguladora con 15 años cotizados, añadiéndose 0,19% por cada mes cotizado en

⁴ La normativa aprobada es algo mas precisa ya que bajo ella “la pensión será objeto de reducción mediante la aplicación, por cada trimestre o fracción de trimestre que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en la letra a) del apartado 1 del artículo 161, de un coeficiente del 1,875 por 100 por trimestre, para los trabajadores con menos de 38 años y 6 meses cotizados, y del 1,625 por 100 por trimestre para los trabajadores con 38 años y 6 meses cotizados o más”.

exceso hasta 248, y 0,18% a partir de 249 meses, no pudiendo excederse el ciento por ciento de la base reguladora. Es decir, el cien por cien de la Base Reguladora se alcanza con 37 años cotizados.

- Se establece un premio a la jubilación más allá de los 67 que varía con los años cotizados: menos de 25, 2%; de 25 a 37, 2.75%; más de 37,4%.

4.3. Extensiones de la reforma: la compatibilización trabajo-pensión y el premio a la extensión de las carreras contributivas

Ante la evidente futura escasez relativa de población en edad de trabajar, resulta necesario plantear alternativas de reforma que faciliten la permanencia de los trabajadores en activo. Una posibilidad que se está considerando ampliamente en Europa es la posibilidad de compatibilizar pensión y trabajo. Aunque es posible considerar diversas alternativas de penalización sobre la pensión recibida mientras se sigue trabajando (véase Disney y Smith, 2002), en nuestro caso consideramos un escenario extremo en el que se permite la compatibilización total de pensión y rentas del trabajo sin ninguna penalización sobre la pensión recibida en el tiempo en que se compatibiliza. Es decir, en nuestro caso a los elementos considerados en la simulación de la reforma de 2011 añadiremos:

- Las edades normal y anticipada se fijan en 67 y 63. La edad máxima, después de la cual no hay aumento en la pensión se fija en los 72.
- Se compatibiliza el cobro de la pensión con el trabajo, posiblemente a tiempo parcial, inspirado en parte por el sistema actualmente en funcionamiento en los EE.UU.
- Se permite la jubilación anticipada y el retraso del retiro con un descuento o premio actuarialmente justo en ambos casos, que

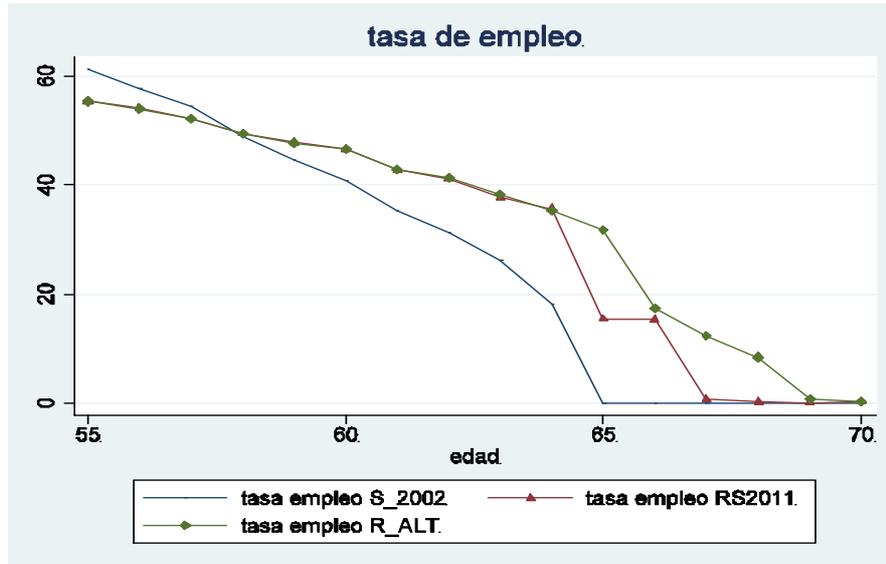
dependen de la esperanza de vida y las preferencias de los individuos.⁵

5. Resultados

En esta sección analizamos los principales resultados laborales del análisis de reformas para una muestra de trabajadores no cualificados. Se consideran dos reformas: una versión simplificada de la reforma de 2011, que denotaremos *RS2011*, y una extensión que permite compatibilizar pensión y trabajo, que denotaremos *R_ALT*. Ambas reformas analizadas se comparan con la situación laboral simulada para el sistema vigente desde 2002 hasta la actualidad, que denotaremos *S2002* (véase Benítez Silva *et al.*, 2012, para una descripción del sistema de 2002). En la figura 3 comparamos el perfil laboral resultado de las tres simulaciones consideradas (*S2002*, *RS2011*, *R_ALT*). En los tres casos, observamos el típico perfil decreciente con un escalón importante a la edad de jubilación normal. Nótese, en primer lugar, que la reforma de 2011 retrasa ligeramente la caída de la tasa de empleo a partir de los 62 años de edad. En segundo lugar, a partir de los 64 años, las dos reformas estudiadas difieren, siendo la caída de la tasa de participación sensiblemente menor para el caso de la reforma alternativa, especialmente a partir de los 66 años de edad. Como resultado global, la reforma simplificada de 2011 permite aumentar el volumen de empleo en el ciclo vital alrededor de un 1 por ciento y la reforma alternativa (que permite compatibilizar trabajo y empleo) alrededor de un 2 por ciento.

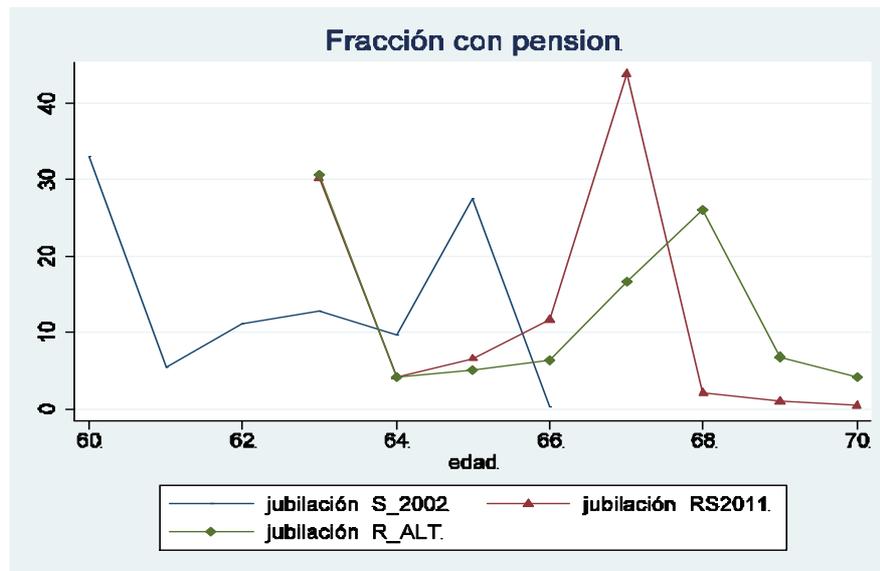
⁵ Un premio o compensación actuarialmente justo es aquel que compensa las pérdidas en las que incurre el individuo por el hecho de posponer su jubilación un año. La compensación depende de la tasa de descuento (que puede variar entre individuos) y la esperanza de vida.

Figura 3: Pautas de trabajo en las diferentes simulaciones



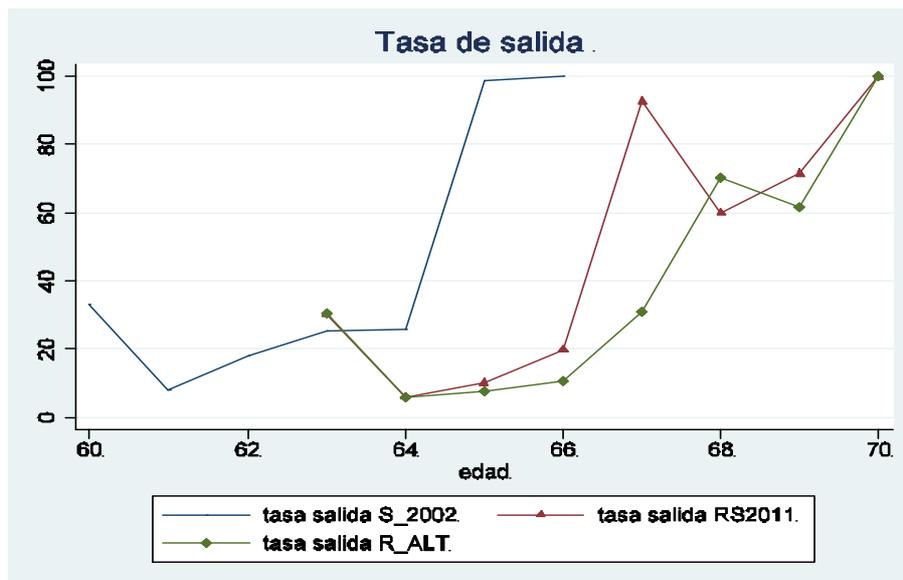
Fuente: elaboración propia en base a datos de las simulaciones

Figura 4: Distribución de la jubilación



Fuente: elaboración propia en base a datos de las simulaciones del modelo

Figura 5: Tasa de salida a la jubilación



Fuente: elaboración propia en base a datos de las simulaciones del modelo

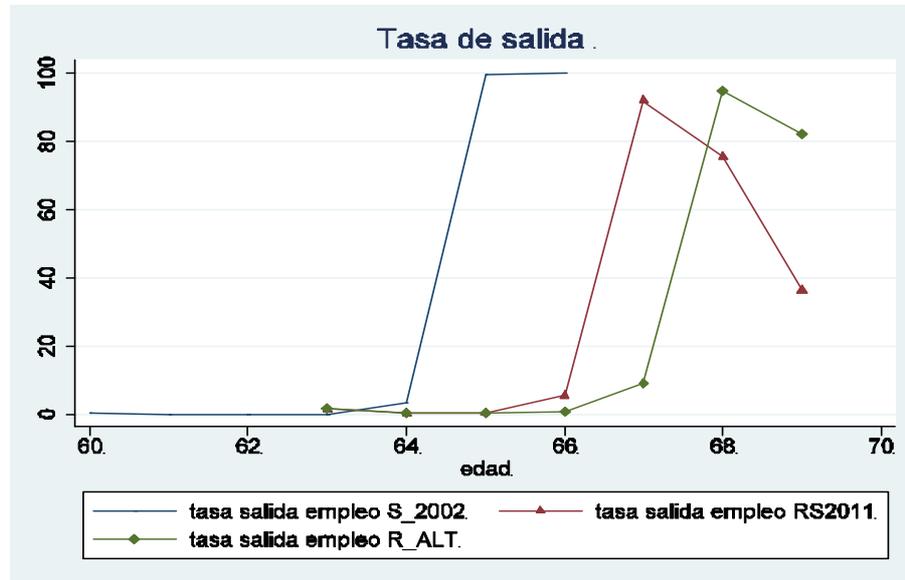
En la figura 4 comparamos la distribución (el porcentaje de individuos que se retira a cada edad) de retiro en las tres reformas consideradas en nuestro ejercicio. El perfil de salida bajo el sistema de 2002 es el típico encontrado en la literatura, con dos picos característicos a los 60 y 65 (no consideramos la opción de jubilación anticipada a los 61). La reforma simplificada de 2011 traslada los dos picos a la derecha, siendo los nuevos picos de salida 63 y 67. Los picos de salida a edades posteriores son poco relevantes debido al escaso número de personas que no han pedido la pensión después de los 67. Finalmente, la reforma alternativa, aunque no modifica la importancia relativa del pico en la primera edad en la que es posible pedir la pensión, desplaza el segundo pico de salida más allá de la edad de retiro normal, a los 68 años de edad, debido al incentivo extra a posponer la petición de la pensión que supone la reforma.

Como consecuencia de las reformas, la edad media de jubilación sube sustancialmente. Mientras que bajo el sistema de 2002 la edad media era 62.2, la reforma de 2011 consigue elevar la edad media hasta los 65.3, lo que implica un incremento de 3.1 años. Adicionalmente, la reforma alternativa, consigue elevar la edad media hasta los 66.1 (uno de los valores más altos en Europa), lo que implica un espectacular aumento de 3.9 años. En la figura 5 presentamos la tasa de salida a la jubilación (caso de la reforma *S2002* y *RS2011*) y la tasa de petición de pensión (Reforma alternativa, *R_ALT*). La tasa de salida refleja la probabilidad condicional de salir a cada edad. La reforma desplaza los picos de salida de 63 y 65 a 63 y 67, respectivamente. En la *R_ALT* el pico 63 no se ve alterado, pero la curva se desplaza a la derecha, desplazándose el pico 67 a los 68 como consecuencia del incremento del premio actuarial a la continuación de las carreras laborales.

En la figura 6 comparamos la tasa de salida a la jubilación (caso del sistema corriente *S2002* y de la reforma de 2011 simplificada *RS2011*) y la tasa de petición de pensión (Reforma alternativa, *R_ALT*) desde el empleo. Tal y como mostraron en su día García Pérez J.I. y A.R. Sánchez Martín (2010) y García Pérez *et al.* (2012) los empleados no salen anticipadamente en prácticamente ningún caso ya que el sistema no provee incentivos para hacerlo. El mecanismo que actúa en este caso es la alta penalización que implica el sistema por el hecho de anticipar la jubilación (7.5 por ciento para aquellos que han contribuido menos de 37 años y 6.5 para los que han contribuido más de esta última cifra). Alternativamente, a la edad normal de retiro (los 65 antes de la reforma y los 67 después) el sistema de pensiones no presenta ningún incentivo de relevancia a la continuación de la carrera laboral. En la reforma alternativa esta falta de incentivos a seguir se resuelve por dos vías: permitiendo la compatibilización pensión-trabajo y aumentando el premio a aquellos que deciden pedir la pensión más allá de los 67. Ello permite posponer el pico de salida hasta los 68, es decir,

permite un año extra sin que los individuos pidan la pensión, con el consiguiente ahorro en prestaciones (aunque parte de ese ahorro se destinará a pagar mayores pensiones a partir de los 68 años de edad) y el aumento de cotizaciones.

Figura 6: Tasa de salida a la jubilación desde el empleo

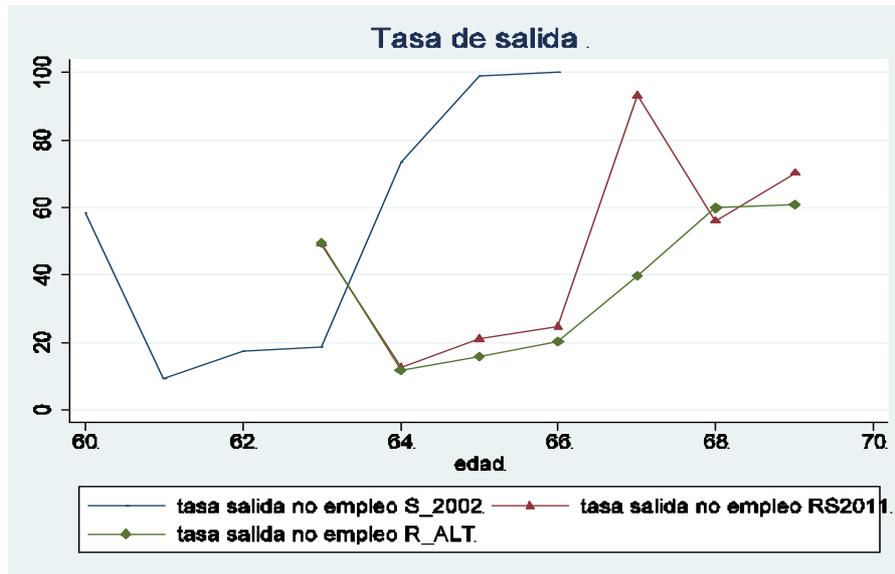


Fuente: elaboración propia en base a datos de las simulaciones del modelo

En la figura 7 mostramos la tasa de salida a la jubilación (casos del sistema *S2002* y de la reforma simplificada *RS2011*) y la tasa de petición de pensión (caso de la reforma alternativa, *R_ALT*) desde el desempleo. Tal y como se documenta en García Pérez *et al.* (2012) el pico de salida a la primera edad en que la jubilación anticipada es viable corresponde a los desempleados que perdieron su empleo antes de los 60 y que usan el desempleo para dilatar el acceso a la pensión en base a acumular cotizaciones y reducir las penalizaciones. Aunque no mostramos los datos, es especialmente relevante la salida de aquellos que pierden su empleo dos años antes (58 años de edad bajo el sistema de 2002 y 61 después) de la

edad de jubilación anticipada. A partir de la edad de jubilación anticipada (más un año) la pauta de salida es creciente en todos los caso analizados.

Figura 7: Tasa de salida a la jubilación desde el no empleo



Fuente: elaboración propia en base a datos de las simulaciones del modelo

6. Conclusiones

Ante los evidentes problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones español, uno de los retos de la política económica para los próximos años será el aumento de la participación laboral de los trabajadores de edad avanzada. Por ello es muy importante entender bien las posibles conexiones entre los incentivos que proporcionan las distintas políticas de seguro ofrecidas tanto a los jubilados como a los trabajadores empleados y desempleados de edad avanzada. Este trabajo considera conjuntamente tanto los flujos desde el empleo y el desempleo a la jubilación como los flujos entre estos últimos estados (contratación y

despido) para analizar el efecto de dos versiones simplificadas de la reforma de 2011.

Encontramos que una versión simplificada de la Reforma de 2011 (sin jubilación anticipada a los 61 ni jubilación parcial) es capaz de contener el gasto en pensiones (entre el 20 y 30 por ciento) y posponer sustancialmente la salida del mercado laboral de los trabajadores no cualificados, ya que aumenta el volumen de empleo a lo largo de ciclo vital en torno al 1-2 por ciento. Asimismo la edad media de jubilación aumenta hasta 3,1 años, contribuyendo sustancialmente a la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Finalmente, analizamos una reforma que, además de los elementos de la reforma simplificada de 2011, permite compatibilizar empleo y pensión y aumenta el premio a retrasar la pensión más allá de la edad de retiro normal, 67 en este caso. Esta reforma permite aumentar, como producto de la acción voluntaria de los agentes, la fuerza laboral entre un 1-2 por ciento sin detrimento de las finanzas del sistema de pensión, que podrían mejorar hasta un 2% adicional, a lo que se uniría la más que posible mejora de la actividad económica. Por último, cabe reseñar que la edad media de jubilación sube otros 0,9 años adicionales, hasta alcanzar los 66.1 años de edad.

Fecha de recepción del artículo:	28 de diciembre de 2012
Fecha de aceptación definitiva:	20 de marzo de 2013

Bibliografía

- [1] Benítez Silva, H.; S. Jiménez Martín y J.I. García Pérez (2012a): *The Effects of Employment Uncertainty and Wealth Shocks on the Labor Supply and Claiming Behavior of Older American Workers*. Manuscript.
- [2] Benítez Silva, H.; S. Jiménez Martín y J.I. García Pérez (2012b): *Consecuencias Laborales de la Reforma de 2011 y Evaluación de Reformas Alternativas*. FIPROS 2011. Mimeo.
- [3] Boldrin, M.; S. Jiménez Martín y F. Peracchi (2001): *Sistema de Pensiones y Mercado de Trabajo en España*. Fundación BBVA. Madrid.
- [4] Boldrin, M.; S. Jiménez Martín y F. Peracchi (2004): "Micro-modeling of retirement in Spain". En *Social Security programs and retirement around the World: Micro estimation*. Eds. Gruber, J. y D. Wise. Chicago University press. Spring. Págs. 499-578.
- [5] Conde J.I. y C. González (2012): *Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración*. Estudios Económicos. Fedea.
- [6] Conde J.I. y S. Jiménez (2012): *Lecciones del pasado: una (in)sostenibilidad anunciada*. Apuntes FEDEA, serie Bienestar, 10.
- [7] Devesa *et al.* (2012): *El factor de sostenibilidad en los sistemas de pensiones de reparto: alternativas para su regulación en España*. Mimeo.
- [8] Disney, R. y S. Smith (2002): "The Labour supply of the abolition of the earnings rule for older workers in the United Kingdom". *The Economic Journal*, 112 (478). Págs. 136-152.

[9] European Commission (2003): *Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects*. Directorate General for Employment and Social Affairs.

[10] European Commission (2007): *Promoting Longer Working Lives Through Pension Reforms*. The Social Protection Committee.

[11] European Commission (2010): *Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*. Green Paper.

[12] European Commission (2012): *An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*. White Paper.

[13] García Pérez, J.I. y A.R. Sánchez Martín (2010): *Social Security and the search behaviour of workers approaching retirement*. WorkingPaper nº 2010-26. FEDEA.

[14] García Pérez, J.I.; S. Jiménez Martín y A. R. Sánchez Martín (2011): *Retirement incentives, individual heterogeneity and labour transitions of employed and unemployed workers*. Economics WorkingPapers 1239. Department of Economics and Business, Universitat PompeuFabra.

[15] Jiménez Martín, S. y A.R. Sánchez Martín (2007): "An evaluation of the life cycle effects of minimum pension on retirement behavior". *Journal of Applied Econometrics*, vol. 21-2. Págs. 245 -272.

[16] Jiménez Martín, S. y A.R. Sánchez Martín (2008): *A life-cycle exploration of the effects of the Earning Test on retirement and welfare, with an application to the Spanish and the US cases*. Mimeo.