

# **Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora, eligiendo los 25 mejores, en el sistema de pensiones de jubilación español.**

Autores: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social<sup>1</sup>:

Devesa, E. Universidad de Valencia, Polibienestar e IVIE.

Devesa, M. Universidad de Valencia, Polibienestar.

Domínguez, I. Universidad de Extremadura, Polibienestar.

Encinas B. Universidad de Extremadura, Polibienestar.

Meneu, R. Universidad de Valencia.

**Mayo de 2021**

<http://www.uv.es/pensiones/>

## **Contenido**

|                                                                                                                                           |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1. Introducción.....</b>                                                                                                               | <b>1</b> |
| <b>2. ¿Cómo afecta la ampliación del periodo de cómputo de la Base Reguladora a la cuantía de la pensión inicial de jubilación? .....</b> | <b>2</b> |
| <b>3. Proyección del ahorro anual en el gasto de pensiones jubilación.....</b>                                                            | <b>4</b> |
| <b>3.1. Proyección del ahorro en pensiones en términos de caja. ....</b>                                                                  | <b>4</b> |
| <b>3.2. Proyección del ahorro en pensiones en términos de Valor Actual Actuarial.....</b>                                                 | <b>5</b> |
| <b>4. Conclusiones. ....</b>                                                                                                              | <b>6</b> |
| <b>5. Bibliografía.....</b>                                                                                                               | <b>8</b> |

## **1. Introducción.**

Una de las últimas propuestas de reforma lanzadas por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones es ampliar el número de años para el cálculo de la Base Reguladora (en adelante, BR) de 25 a 35 años, con dos opciones: una utilizar los últimos 35 años antes de la jubilación y dos, elegir los mejores 25 años dentro de los últimos 35. La primera opción ya ha sido analizada por este grupo de investigación, con una bajada importante de la cuantía de la pensión; y la segunda lo hacemos en este documento.

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto que tendría la elección de esta última medida sobre la pensión inicial de los futuros jubilados, así como sobre el gasto total en pensiones. Al mismo tiempo, compararemos los resultados con los obtenidos en el caso de que no se pudieran seleccionar los mejores 25 años, dentro de los últimos 35.

La facultad de la elección de las bases más favorables en la determinación de la base reguladora es una solución planteada como interesante en la Recomendación número 5 del Pacto de Toledo, especialmente “en supuestos como el de personas que, a partir

---

<sup>1</sup> Una versión reducida de este informe se presentará como Nota de Prensa por parte de Willis-Towers-Watson, como resultado del contrato de colaboración firmado entre ellos y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social.

de una determinada edad y durante un largo periodo de tiempo, hayan experimentado una reducción significativa de las bases de cotización.”

Se ha utilizado como base para los cálculos la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2019 (en adelante, MCVL2019), calculando el impacto sobre la pensión inicial; así como la proyección futura del gasto en pensiones, tanto en términos de caja como en términos actuariales, combinando para ello datos de la MCVL y de la propia Seguridad Social.

En el caso que analizamos, el efecto es, naturalmente, contrario al del simple aumento a 35 años, ya que en el peor de los casos los individuos recibirían la misma cuantía que si el cálculo de la BR se hace sobre los últimos 25 años y un porcentaje importante recibirían una cantidad superior. El resultado es que aumentaría la cuantía de la pensión en un 6,54%, llegando a incrementarse el gasto proyectado en un 0,67% sobre el PIB.

Por otro lado, el impacto final también va a depender de cómo se integren las lagunas de cotización; es decir, de cómo se rellenan las bases de aquellos periodos en los que no se ha cotizado. Además, esto alejaría al sistema de la mayor contributividad que generaría la simple ampliación a 35 de años del periodo de cómputo de la BR.

También hay que destacar que la medida propuesta podría dar lugar a una discriminación indirecta por razón de género, ya que las mujeres aumentarían su pensión inicial un 6,05%, frente al incremento de los hombres que sería de un 6,86%.

## **2. ¿Cómo afecta la ampliación del periodo de cómputo de la Base Reguladora a la cuantía de la pensión inicial de jubilación?**

Como hemos indicado anteriormente, el análisis lo hemos hecho a partir de la MCVL2019 que es una base de datos<sup>2</sup> con el 4% de los individuos relacionados con la Seguridad Social durante ese año. En ella se dispone de un fichero de prestaciones en el que se pueden identificar las altas de jubilación de 2019 y un fichero de cotizaciones del que se pueden extraer las bases de cotización asociadas a estas pensiones desde el año 1980, aunque en algunos casos la información no es completa.

Las ventajas de trabajar con datos reales son, por una parte, que cada individuo tendrá un perfil laboral distinto, sin tener que asumir un crecimiento lineal de las bases de cotización o un perfil cóncavo en todos los casos; y, por otra parte, que los resultados se podrán clasificar en base a características personales o laborales, como el nivel de ingresos, la duración de la carrera laboral, la edad de jubilación, el género y el régimen de cotización, entre otras.

---

<sup>2</sup> En general, la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) es una muestra aleatoria, no estratificada con microdatos de más de 1,2 millones de individuos, que representan el 4% de todos los individuos que han tenido relación con la Seguridad Social, ya sea como cotizantes o como pensionistas, durante un año determinado. Dentro de los pensionistas existentes en esta base de datos, no se incluyen los perceptores de pensiones no contributivas ni los del régimen especial de Clases Pasivas (funcionarios). Esta base de datos se publica anualmente por parte de la Seguridad Social.

Para evitar distorsiones se han eliminado de la MCVL2019: las jubilaciones que se produjeron ese año bajo la normativa anterior a la Ley 27/2011; las del antiguo Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI); las jubilaciones parciales; las que tienen años bonificados; las de los regímenes del mar y carbón; y las que concurren con otra prestación pública contributiva. El resultado es una base de datos de 6.143 altas de jubilación.

Los principales resultados del análisis los podemos ver en la Tabla 1. En este caso la BR y, por tanto, la pensión aumentarían respecto a la simple ampliación a 35 años: un 6,54% al considerar todas las pensiones. Si nos fijamos en el importe de la BR, salen mucho más beneficiados los de bases bajas (cuartil 4), llegando a un incremento del 12,83%, frente a un incremento del 4,37% para los de las bases altas (cuartil 1). Si nos centramos en la duración de la carrera laboral, aumentaría más la BR de aquellos que han cotizado menos años (cuartil 4), con un 7,87%, frente a un crecimiento de un 5,51% para los que han cotizado más años (cuartil 1). En cuanto a la edad de jubilación, podemos ver que favorece más a los que lo hacen después de la edad ordinaria, con un 7,84% de incremento, beneficiando menos a los que se jubilan anticipadamente, con un 5,79% de aumento. Las mujeres saldrían menos favorecidas, con un aumento de un 6,05%, que los hombres, con el 6,86%. Si nos fijamos en los regímenes analizados, los trabajadores del Régimen de Autónomos tendrían una ganancia del 9,68%, mientras que los del Régimen General solo mejorarían la pensión en un 6%.

En la última columna de la tabla 1 se puede ver, además, la variación que se produce sobre la BR por ampliar su cálculo de 25 a 35 años sin elegir los 25 mejores<sup>3</sup>. Se puede comprobar que el resultado cambia totalmente, ya que como promedio supone una disminución del 8,8%.

**Tabla 1. Base reguladora promedio y variaciones con la MCVL2019, según distintas características. 25 años y 35 años eligiendo los 25 mejores**

|                                       |                              | BR 25 años | BR 35 años<br>(25 mejores) | Variación<br>25 a 35<br>años con 25<br>mejores | Variación<br>25 a 35<br>años |
|---------------------------------------|------------------------------|------------|----------------------------|------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Todas las pensiones</b>            |                              | 1.466,51   | 1.562,43                   | <b>6,54%</b>                                   | -8,8%                        |
| <b>Base reguladora en la MCVL2019</b> | <b>Cuartil 1</b>             | 2.666,04   | 2.782,51                   | <b>4,37%</b>                                   | -9,2%                        |
|                                       | <b>Cuartil 2</b>             | 1.579,27   | 1.678,69                   | 6,30%                                          | -9,2%                        |
|                                       | <b>Cuartil 3</b>             | 996,34     | 1.084,21                   | 8,82%                                          | -8,0%                        |
|                                       | <b>Cuartil 4</b>             | 621,65     | 701,42                     | <b>12,83%</b>                                  | -7,4%                        |
| <b>Duración de la carrera laboral</b> | <b>Cuartil 1</b>             | 1.821,32   | 1.921,66                   | <b>5,51%</b>                                   | -7,5%                        |
|                                       | <b>Cuartil 2</b>             | 1.765,34   | 1.875,90                   | 6,26%                                          | -7,3%                        |
|                                       | <b>Cuartil 3</b>             | 1.489,35   | 1.600,20                   | 7,44%                                          | -9,1%                        |
|                                       | <b>Cuartil 4</b>             | 788,16     | 850,20                     | <b>7,87%</b>                                   | -14,9%                       |
| <b>Edad de jubilación</b>             | <b>Demorada (&gt;65a 8m)</b> | 990,23     | 1.067,83                   | <b>7,84%</b>                                   | -11,6%                       |
|                                       | <b>Ordinaria</b>             | 1.354,88   | 1.447,76                   | 6,86%                                          | -8,9%                        |
|                                       | <b>Anticipada (&lt;65a)</b>  | 1.933,95   | 2.045,91                   | <b>5,79%</b>                                   | -7,9%                        |
| <b>Género</b>                         | <b>Hombre</b>                | 1.643,05   | 1.755,77                   | <b>6,86%</b>                                   | -7,9%                        |
|                                       | <b>Mujer</b>                 | 1.258,07   | 1.334,15                   | <b>6,05%</b>                                   | -10,3%                       |

<sup>3</sup> Datos obtenidos del documento Devesa et al. (2021).

|         |           |          |          |       |        |
|---------|-----------|----------|----------|-------|--------|
| Régimen | General   | 1.658,35 | 1.757,81 | 6,00% | -8,6%  |
|         | Autónomos | 878,42   | 963,47   | 9,68% | -10,3% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL: 6.143 pensiones.

### 3. Proyección del ahorro anual en el gasto de pensiones jubilación.

Como hemos comentado otras veces, todas las modificaciones que afectan solo a las nuevas pensiones de jubilación, como el caso que nos ocupa, tienen un efecto muy limitado a corto plazo, ya que se necesitan varios años para que lleguen a la jubilación varias cohortes, de tal forma que el efecto se vaya acumulando y llegue a ser apreciable.

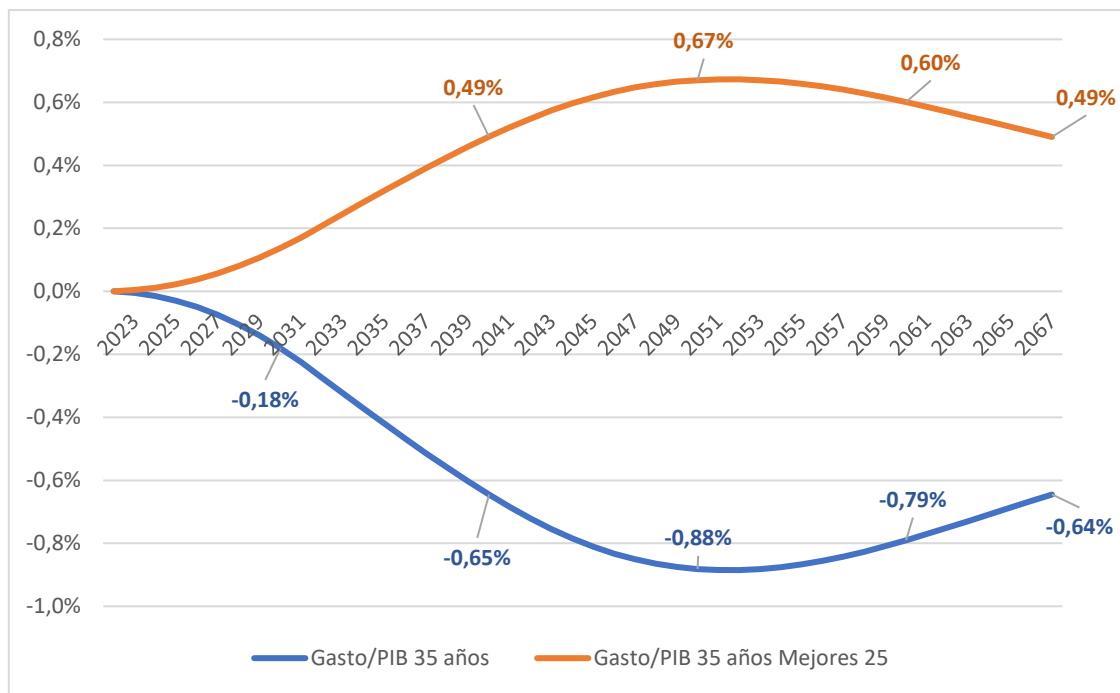
La cuantificación del mayor gasto en pensiones que puede tener la ampliación del periodo de cálculo de la BR a 35 años con la elección de los 25 mejores años se va a realizar tanto en términos de caja como de valor actual actuarial.

#### 3.1. Proyección del ahorro en pensiones en términos de caja.

En este caso vamos a proyectar cuál es el efecto desde 2023, fecha de la posible modificación del cálculo de la BR, hasta 2067. La metodología utilizada está basada en la empleada en Devesa et al. (2020).

En el caso que analizamos, el efecto sería, como hemos comentado anteriormente, de un aumento de la BR del 6,54% al final del periodo transitorio de diez años en el que se llevaría a cabo la ampliación del periodo de cálculo de la BR de 25 a 35 años con elección de los 25 mejores. El efecto de este aumento de la BR sobre el gasto en pensiones en términos de PIB aparece en el Gráfico 1, donde se puede ver que se incrementa el gasto rápidamente y de forma continua (debido al periodo transitorio de 10 años) hasta estabilizarse alrededor del 0,67% del PIB durante varios años y posteriormente reducirse ese mayor gasto, llegando el último año de cálculo, 2067, a un 0,49% del PIB de ese año. También hemos añadido el efecto de ampliar solo el número de años de cómputo, de los 25 actuales a 35, sin elección de los 25 mejores. Como ya se ha dicho anteriormente, el efecto es totalmente diferente, pasando de un mayor gasto de hasta el 0,67% a un menor gasto del 0,88% sobre PIB en 2050 si no consideramos la elección de los mejores 25.

**Gráfico 1. Proyección de la variación del gasto en pensiones sobre PIB, 2023-2067, respecto a BR 25 años.**



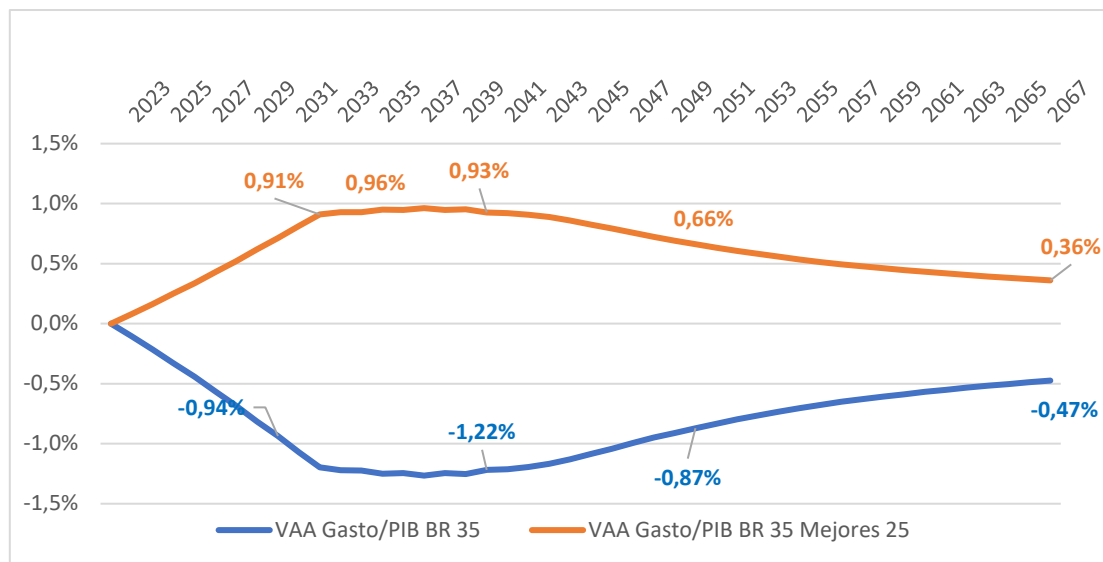
Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

### 3.2. Proyección del ahorro en pensiones en términos de Valor Actual Actuarial.

En este subepígrafe se calcula el ahorro en pensiones medido a través del Valor Actual Actuarial (VAA); es decir, actualizando el mayor gasto generado por cada cohorte, ajustado por probabilidades de supervivencia y por el factor financiero. El dato se calcula en porcentaje sobre el PIB de cada año.

Se puede ver en el gráfico 2 cómo aumenta rápidamente el gasto medido en VAA hasta 2032, ya que cada año desde 2023 hasta 2032 se va ampliando un año más para el cálculo de la BR, con lo cual el valor de la pensión inicial de las nuevas altas va aumentando un 6,54% anual, que es la referencia que se ha tomado para hacer los cálculos. A partir de 2032, donde se alcanza un mayor gasto del 0,9% del PIB de ese año, se inicia un periodo de cierta estabilidad en el que ese mayor gasto en función del PIB se mantiene en un porcentaje similar, hasta que empieza a disminuir su cuantía conforme va disminuyendo el peso de las cohortes que accedieron a la jubilación en los primeros años. En 2067, último año de la proyección, el mayor gasto sería de 0,36% del PIB de ese año. También se ha incorporado en el gráfico 2 el resultado de la simple ampliación a 35 años del periodo de cómputo.

**Gráfico 2. Proyección de la variación del gasto en pensiones/PIB en VAA, 2023-2067, respecto a BR 25 años.**



Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

#### 4. Conclusiones.

Inicialmente, el aumento del número de años de cómputo, de 25 a 35, para el cálculo de la BR es una medida que mejoraría la sostenibilidad y contributividad del sistema, al aumentar la relación entre aportaciones y prestaciones, pero los resultados son totalmente diferentes si, como es el caso analizado, en el cómputo de 35 años se incluyen solo los 25 mejores años, porque por un lado aumenta el gasto en pensiones y hace que el sistema sea menos sostenible, y, por otro, empeora la equidad contributiva, entendiendo por tal la relación entre cotizaciones y prestaciones.

En la tabla 2 presentamos un resumen de los datos más relevantes. Por un lado, en términos de variación de la pensión inicial, y, por otro, como variación del gasto en pensiones, que, a su vez, se obtiene tanto en términos de caja como de valor actual actuarial. También se han añadido los datos en el caso de que la ampliación en el periodo de cómputo de la BR a 35 años no se elijan los mejores 25 años.

**Tabla 2. Principales resultados de aumentar de 25 a 35 años el periodo de cómputo de la Base Reguladora, con y sin los mejores 25 años.**

| Variable        | Característica      | Aumento a 35 años con los mejores 25 | Aumento a 35 años sin los mejores 25 |
|-----------------|---------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Pensión inicial | Todas               | 6,54%                                | -8,8%                                |
|                 | Bases bajas         | 12,83%                               | -7,4%                                |
|                 | Bases altas         | 4,37%                                | -9,2%                                |
|                 | Carreras cortas     | 7,87%                                | -14,9%                               |
|                 | Carreras largas     | 5,51%                                | -7,5%                                |
|                 | Mujeres             | 6,05%                                | -10,3%                               |
|                 | Hombres             | 6,86%                                | -7,9%                                |
|                 | Jubilación demorada | 7,84%                                | -11,6%                               |

|                           |                           |                   |                    |
|---------------------------|---------------------------|-------------------|--------------------|
|                           | Jubilación anticipada     | 5,79%             | -7,9%              |
|                           | Jubilación Ordinaria      | 6,86%             | -8,9%              |
|                           | Régimen Autónomos         | 9,68%             | -10,3%             |
|                           | Régimen General           | 6,00%             | -8,6%              |
| <b>Gasto pensiones</b> en | En términos de Caja, 2040 | 0,49% / PIB       | -0,65% / PIB       |
|                           | En términos de Caja, 2050 | 0,67% / PIB       | -0,88% / PIB       |
|                           | En términos de Caja, 2067 | 0,49% / PIB       | -0,64% / PIB       |
|                           | En VAA, Máx – Mín (año)   | 0,96 / PIB (2037) | -1,2% / PIB (2032) |
|                           | En VAA, 2050              | 0,66% / PIB       | -0,87% / PIB       |
|                           | En VAA, 2067              | 0,36% / PIB       | -0,47% / PIB       |

Notas: VAA: Valor Actual Actuarial. El signo negativo indica una menor cuantía o un menor gasto en pensiones. En verde figuran los que resultan más beneficiados o menos perjudicados con las medidas correspondientes.

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

Una primera característica es que no siempre salen mejor parados los mismos grupos de individuos al comparar los dos casos analizados en cuanto a elegir o no los mejores 25 años. Esto ocurre con la duración de las carreras de cotización, en el caso de los regímenes de cotización y en el tipo de jubilación. Sí que se mantiene el mismo tratamiento en función de la cuantía de las bases y del género.

Como hemos visto, la variable más relevante es la cuantía de la BR, que afecta de manera inversa a la mejora de la pensión, ya que los que tienen menor base reguladora podrían incrementar su pensión tres veces más que los de bases altas: un 12,83% de incremento de los primeros, frente a una subida del 4,37% de los últimos.

Al igual que en el caso de no considerar los mejores 25 años, también hemos detectado un posible problema de discriminación indirecta de género, ya que las mujeres aumentarían su pensión inicial un 6,05%, frente al incremento de los hombres que sería de un 6,86%; lo que supone una diferencia en términos relativos de un 13,39% más de pensión para los hombres que para las mujeres.

La edad de jubilación también tiene un efecto relevante, siendo mayor el impacto sobre las jubilaciones demoradas, con un aumento del 7,84%, que sobre las anticipadas, con un 5,79%, estando las ordinarias en situación intermedia, con un 6,86%.

El régimen de autónomos saldría más beneficiado, con una subida del 9,68%, frente al 6,0% de subida del régimen general, debido a que los autónomos evitarían de este modo la no integración de las lagunas de cotización.

De la misma forma, el gasto en pensiones ya sea en términos de caja o de valor actual actuarial, está en consonancia con los resultados obtenidos, aumentando en el caso de que se consideren los 25 mejores.

Por lo tanto, creemos conveniente ampliar a 35 años, incluso a toda la carrera laboral, el periodo de cómputo de la BR en aras de conseguir un sistema más equitativo y sostenible, si bien el precio a pagar sería unas pensiones de menor cuantía. Ahora bien, si la ampliación del periodo de cómputo a 35 años va acompañada de la posibilidad de

seleccionar los mejores 25, el efecto que se produciría sería justo el contrario ya que empeoraría la equidad contributiva y sostenibilidad del sistema.

## **5. Bibliografía.**

Devesa, E.; Devesa, M.; Domínguez, I., Encinas, B. y Meneu, R. (2021): “Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora en el sistema de pensiones de jubilación español”. Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social. Mimeo.