

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Documento de Trabajo 04-01

El plan de reforma del sistema de pensiones italiano

Las características de una transición estructural

Alessandro Gentile

Investigador Visitante
Unidad de Políticas Comparadas
CSIC

Enero de 2004

EL PLAN DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES ITALIANO

Las características de una transición estructural

Alessandro Gentile¹

*Cada uno de nosotros existe, y puede continuar existiendo,
sólo gracias a la actividad de otros seres humanos.
Si esta actividad falta, el dinero es totalmente inútil
o tiene una utilidad muy limitada (...)
La dependencia, que por lo demás puede estar escondida
tras la aparente independencia de la disponibilidad de dinero,
se vuelve entonces evidente.
(Giovanni Mazzetti, *Il pensionato furioso*, 2003)*

Palabras claves	Keywords
Seguridad Social, cambio demográfico, jubilación, sostenibilidad financiera, sistema mixto, cotizaciones.	Social security, demographic change, retirement, financial sustainability, mixed system, quotations.

Resumen. Este documento analiza el plan de reforma del sistema de las pensiones en Italia diseñado por el Gobierno de Silvio Berlusconi. A partir de los años '90 la previsión social italiana se ha consolidado entorno a una estructuración mixta donde las características del sistema público de reparto, y las del complementario sistema privado de capitalización, se han completado y equilibrado. Las actuales propuestas del Gobierno quieren modificar estructuralmente este equilibrio para que sea más sostenible y adecuado a los cambios demográficos actuales. En este trabajo se propone una revisión descriptiva y crítica del presente proceso de reforma antes de su efectiva puesta en marcha, analizando sus condiciones de actuación a través de las problemáticas que lo han originado y las perspectivas de su posible desarrollo a corto plazo.

Abstract. The paper presents the retirement system's reform planned by Silvio Berlusconi's Government in Italy. Since the '90s the Italian social security has become a mix structure, where the features of the public "pay-as-you go" system and the ones of the complementary private system, have balanced each other. Nowadays the government's political proposals aim at modifying this equilibrium in order to create a more sustainable system and also to adapt it to the demographic changes. In this paper there is a descriptive and critical analysis of that reform process before it comes in force. The study is focused on the conditions of the plan of action through the initial problems and the perspectives of its possible development in the short time.

E-mail: ale_gentile@yahoo.it

¹ Investigador visitante en la UPC-CSIC. El autor agradece a Luis Moreno, Ana Arriba y Teresa Buil la lectura crítica de versiones anteriores de este texto, así como sus sugerencias y consejos.

Introducción

En la Unión Europea la reforma de los Estados del Bienestar se ha convertido en una cuestión cada vez más crucial. Los escenarios de futuro y las hipótesis de cambio afectan fundamentalmente a la relación Estado-mercado, a la función económica, política y social del trabajo, a las características cualitativas (las normas) y a los resultados cuantitativos (los gastos y la relativa rentabilidad) de los sistemas productivos, a los equilibrios financieros, a la distribución de rentas y a la cohesión social básica de cada estado miembro (Moreno, 2000; Coluzzi y Palmieri, 2001).

Las políticas neoliberales a partir de los años '80 han orientado el debate y las opciones de reforma de los sistemas de protección social hacia la reducción de la intervención pública. En particular, uno de los temas centrales de las discusiones de las políticas económicas y del bienestar europeas en los últimos años ha sido el gasto de las pensiones (Petacchi, 2000).

Los sistemas europeos de pensiones se articulan en tres “pilastras” (*three-pillar system*), según el informe del Banco Mundial, difundido por la *Oxford University Press* en el 1994:

Primer pilar: está constituido por el sistema público, obligatorio, de reparto (*pay-as-you-go*) y a prestación definida, y garantiza un nivel mínimo de pensión. Los trabajadores en activo “pagan” con sus propias cotizaciones las pensiones de los jubilados con la mediación del Estado. Cada trabajador recibe los beneficios de pensiones determinados en función de sus cotizaciones durante la vida laboral (*defined-benefit*)².

Segundo pilar: es un sistema privado de capitalización, de adhesión voluntaria y cotizaciones definidas. Los trabajadores hacen aportaciones en cuentas de previsión, las cuales se invierten por gestores institucionales (los “fondos de pensión”) y generan un rendimiento que se acumula como capital, y que garantizará la renta a percibir por el pensionista cuando deje de trabajar (*defined-contribution*).

Tercer pilar: es también un sistema privado y de capitalización, facultativo, constituido por los (eventuales) ahorros de previsión para la percepción de pensiones de jubilación. Son de carácter individual y voluntario.

El primer pilar asegura a todos un nivel básico de recursos (así llamado “tratamiento mínimo”), mientras que el segundo garantiza una pensión complementaria mediante los “fondos de pensión” de base colectiva. El tercer pilar consiste en el ahorro de recursos financieros para el futuro, a medio y largo plazo, que sean solamente individuales.

Desde cuando se ha producido el debate entorno a las tendencias demográficas europeas (descenso de las tasas de fecundidad y aumento continuado de la longevidad) y a los cambios estructurales del neo-capitalismo (privatización de los servicios públicos, competición económica global, menores intervenciones del estado en las cuestiones financieras nacionales) de los últimos decenios, los actores políticos liberales argumentan la necesidad de un radical y

² El mecanismo de cobertura de la Seguridad Social pública (primer pilar) se distingue en dos fases fundamentales: la prima se refiere a toda la vida laboral y consiste en la progresiva acumulación de ahorro; la segunda está representada por la distribución del ahorro acumulado durante los años precedentes y empieza cuando la persona termine de trabajar.

rápido “adelgazamiento” de la primera pilastra, un sustancial refuerzo de la segunda y sobre todo de la tercera, que ganan en importancia en el sistema de pensiones³.

En cuanto a esta presupuesta transición estructural, se intentan planificar nuevos programas de pensión, en el ámbito de una común estrategia europea y con un coordinamiento abierto, de manera que sean “adecuadamente calibrados en las distintas líneas específicas nacionales, teniendo en cuenta las tradiciones de los sistemas de pensiones nacionales y las disposiciones que cada país se ha planteado con su propio modelo de protección social” (Brunetta y Cazzola, 2003).

Las siguientes áreas están vinculadas con la problemática de los sistemas europeos de pensiones (Tamburi, 1992):

- los cambios sustanciales y progresivos en la composición demográfica de la población (natalidad, longevidad, migraciones);
- la aparición de nuevas formas y relaciones de trabajo;
- la búsqueda de mayor igualdad en la protección social, desde diferentes sistemas laborales;
- la incidencia del gasto en pensiones sobre el PIB nacional y la sostenibilidad de este gasto.

Este documento de trabajo hace referencia a dichas áreas en el análisis del plan de reforma del sistema de pensiones propuesto por el Gobierno Berlusconi en Italia, poniendo un específico enfoque de análisis sobre los cambios que afectarán el pilar público de reparto. Tal reforma está inscrita entre las actuaciones presupuestarias de cambio estructural a corto y largo plazo más importantes de este ejecutivo, y su efectiva puesta en marcha se hallaba en discusión en el Senado (octubre – noviembre 2003). Inicialmente analizaré la evolución más reciente del sistema de pensiones italiano (empezando desde las reformas de los años '90, con particular referencia a la *Ley 335/1995*, denominada “Reforma Dini”); siguiendo con una descripción de la actual reforma, especificando su estrategia política y sus expectativas de cambio al menos en un corto plazo. Cualquier juicio evaluativo está referido al debate político entre Gobierno y sindicatos italianos, estos últimos actores institucionales que *in primis* se han movilizad contra esta reforma⁴.

A partir de la contextualización histórica más reciente del problema, se seguirán las áreas de análisis sobre descritas para luego focalizar los factores principales en la encrucijada de las pensiones del contexto italiano, por lo que se explicitan las contraposiciones entre:

- las expectativas individuales y las exigencias colectivas del sistema social y económico;

³ Según el planteamiento neo-liberal, una familia no puede seguir delegando al Estado del Bienestar la solución del doble problema de la certidumbre de la pensión y de la suficiencia de los recursos que de ella derivan. Cada persona tiene que ser responsable protagonista de su propio futuro. La “tercera pilastra” presupone que es indispensable y funcional para las personas constituir intervenciones “a su medida”, adecuadas y proporcionadas (Coluzzi y Palmieri, 2001).

⁴ Aunque el debate sobre las modificaciones que se han planificado para el primer pilar de las pensiones implique la participación política de “todos” los actores sociales y económicos italianos, en este informe me limitaré al enfrentamiento entre Gobierno y sindicatos confederales. Se dejarán en un segundo plan tanto los Partidos Políticos, de la actual oposición parlamentaria de izquierda, como las mayores organizaciones empresariales del país, porque ambos han condicionado solo de forma indirecta las características de realización del mismo plan de reforma.

- las tendencias demográficas y el proceso económico productivo;
- las perspectivas de corto-medio plazo y las de largo alcance;
- las distintas condiciones de solidaridad intergeneracional (exigencias de los padres y las que son y serán de los hijos);
- el sistema de reparto (de acuerdo al sistema de previsión contributivo) y el sistema de capitalización.

Estos factores serán utilizados para describir el plan de reforma y para diseñar las eventuales perspectivas del primer pilar de previsión social en Italia, argumentando tanto las prioridades a las que tendrá que atenderse como sus relaciones con los demás pilares para que el sistema sea equilibrado y sostenible.

El presente documento se refiere al “plan” de reforma del sistema italiano de Seguridad Social, sin llegar a la efectiva puesta en marcha legislativa diseñada por el Gobierno Berlusconi en los próximos meses del 2004. Para una evaluación completa de la reforma habrá que esperar a lo que finalmente será legislado tras las negociaciones y el debate con los sindicatos y en Parlamento (10 y 31 de enero del 2004, respectivamente).

1. El sistema de pensiones italiano en vigor

Hasta ahora en Italia las prestaciones de pensiones han sido satisfechas en gran parte por el Estado. La totalidad de los trabajadores en el mercado laboral formal está en el sistema básico obligatorio y público, financiado con cotizaciones que los mismos trabajadores y sus empresas pagan a favor de los entes para la previsión social. La segunda pilastra, por el contrario, deriva de una iniciativa privada y no perteneciente al Estado. Se trata de una serie de garantías complementarias a las pensiones públicas de las que benefician solo una minoría de trabajadores. Estas garantías están gestionadas de manera colectiva, principalmente mediante los “fondos de pensiones” y las “cajas sanitarias” de las empresas (sobre todo en el sector bancario y en las empresas italianas controladas por las grandes multinacionales), o bien mediante categorías profesionales específicas (sobre todos los trabajadores autónomos). Finalmente el tercer pilar se refiere a otras tipologías de cobertura como las “pólizas de seguro” y los “planes de acumulación de fondos comunes”, a los cuales los trabajadores pueden acceder por iniciativa individual⁵. La sinergia entre la Seguridad Social pública, el sistema complementario, y las formas individuales de ahorro, permite al trabajador mantener un nivel de renta similar a lo que ganaba antes del cese de su actividad laboral (Peracchi, 2000).

Por “pensión”, en general, se entiende una prestación monetaria periódica y continuada, distribuida individualmente por entes nacionales (públicos y privados), según distintos factores como: la edad cumplida, los años de pago de cotizaciones, el grado de minusvalía a

⁵ Recuérdense dos grupos de este tipo de cobertura privada:

- Las “*pólizas de vida*”, ofertadas tanto por las agencias de seguros como por los bancos; pueden satisfacer cualquier exigencia de tutela y salvaguardia, con pagos únicos o periódicos. Todas prevén el recibo de una renta, resultante por el pago vitalicio de cuotas mensuales y progresivamente reevaluada siguiendo la dinámica del coste de la vida.
- Los “*fondos comunes de inversión*”, por ejemplo los títulos estatales, donde cada asegurado se vuelve accionista de si mismo, invirtiendo sus ahorros en títulos más o menos seguros según lo que quiera realizar (objetivos de especulación a corto plazo, o rentas futuras más tranquilas a largo plazo).

causa de disminución congénita o sobrevenida, la muerte de un familiar protegido por el sistema de Seguridad Social, o los méritos particulares reconocidos por el país.

En referencia a los citados criterios de acceso a las prestaciones de previsión, en Italia las pensiones que pertenecen al primer pilar contributivo se clasifican según la siguiente tipología (véase *anexo 6*):

- 1 *Pensión de vejez*: para los trabajadores que hayan alcanzado la edad establecida por la ley para el cese de la actividad laboral y que cumplan los requisitos contributivos mínimos previstos por la ley⁶;
- 2 *Pensión de invalidez*: para los ciudadanos que hayan sufrido enfermedades físicas o mentales que impliquen una reducción permanente de un tercio de la capacidad laboral para las aptitudes del trabajador común (*pensión de invalidez parcial*), o que impliquen una absoluta y permanente imposibilidad para seguir desarrollando cualquier tipo de trabajo (*pensión de invalidez absoluta*);
- 3 *Pensión para los supervivientes*: para los supervivientes de un familiar jubilado o asegurado que haya fallecido y que posea los requisitos de seguro y de contribución previstos por la ley;
- 4 *Pensión de indemnización*: para quien haya sufrido un accidente de trabajo, a causa de servicio y enfermedades profesionales, o por graves lesiones de guerra;
- 5 *Pensión asistencial*⁷ para los ciudadanos con renta escasa o insuficiente, independientemente del pago de las cotizaciones, tras el alcance de los 65 años de edad, o para invalidez no derivada de la actividad laboral desarrollada.

Hasta el 2003 el Estado del Bienestar, sobre el que se establece la previsión pública, o sistema de Seguridad Social, ha garantizado la solidaridad entre la población activa (o sea, en edad laboral) y la población no activa, y también entre personas pertenecientes a generaciones distintas, con gastos distribuidos ya sea al capital ya al factor “trabajo”. El trabajador, a cambio de un ahorro obligatorio (la así llamada “cotización social” sustraída como porcentaje de cotización de su salario) administrado por el Estado durante su vida laboral (y compuesto por distintos regímenes de afiliación al sistema de previsión), se procura una relativa seguridad económica para cuando, con el transcurrir de los años, no pueda continuar su actividad laboral.

El actual sistema público italiano de pensiones es de reparto. Este método prevé que las cotizaciones de los activos se empleen para financiar las pensiones de los que están jubilados. El Estado es garante del mantenimiento de la “cadena de solidaridad” entre las generaciones, tomando buen cuidado de que las pensiones de los activos de hoy serán financiadas, en el momento de la jubilación, por los activos de mañana (Giovannini, 2000).

⁶ A esta categoría hace falta añadir la *pensión de ancianidad*, en vigor a partir de los años '60 en el sistema de Seguridad Social italiano, como posibilidad de jubilarse independientemente de la edad prevista para la jubilación de vejez (véase *anexo 2*).

⁷ Estos tipos de pensiones son contabilizados como gastos del sistema público de previsión pero son financiados con impuestos generales (y no según un sistema contributivo) en el momento en que son dirigidos a las personas pobres y/o en situación de necesidad que, a lo largo de su vida, no han cubierto la carrera de seguro o nunca han podido trabajar por incapacidad o enfermedad permanentes.

1.1 Las reformas de los años '90

En Italia en los años '80 y a principios de los '90 el esquema redistributivo y de cobertura pública contra los riesgos sociales, consolidados durante el siglo XX, comenzaron a confrontar mayores dificultades por los profundos cambios producidos en las estructuras familiares y en el mercado del trabajo, mostrando una cierta incapacidad para responder a las emergentes necesidades sociales. Consecuentemente se produjeron graves anomalías en el sistema de previsión nacional con un fuerte desequilibrio financiero en las operaciones de pago de las pensiones (Castellino, 1995; Fornero y Castellino, 2001). En efecto, si por un lado el desarrollo de la productividad (y, entonces, el nivel de los salarios) y la población activa bajaban sensiblemente, por el otro la vida media seguía prolongándose, así como la puesta en marcha de nuevas normas en materia de pensión. En particular, las “pensiones de ancianidad”, introducidas en el sistema de Seguridad Social italiano en los años '60 (véase *anexo 2*) favorecieron la disminución de la edad media de jubilación.

Los efectos de los cambios demográficos y la introducción de nuevas normativas traspasaron la carga a las generaciones activas futuras. Además persistían desigualdades redistributivas evidentes tanto entre distintos regímenes de pensión, como consecuencia de las diferencias normativas para cada categoría laboral⁸, como dentro de cada régimen, por efecto de las distintas edades de jubilación, de las distintas dinámicas retributivas, etc.

A esta situación se añadía un sistema perverso de incentivos relativos a la edad elegida por la finalización de la actividad laboral. La ley preestablecía un aumento de la carga contributiva para cada año de mantenimiento en el empleo antes del límite mínimo de edad, reduciendo así automáticamente la participación de las “clases ancianas” en el mercado laboral. Con la reducción (sobre todo mediante la pensión de ancianidad) de este límite de edad, en la cual está prevista la distribución de las pensiones, en concordancia con el aumento de la esperanza de vida media, se causaba el aumento de la relación entre el número de los jubilados y lo de los activos. Es decir que esta relación ha sufrido un cambio radical: por un lado los jubilados no solo aumentan numéricamente de forma precoz sino también tienen una vida más larga que antes, mientras que por otro lado en Italia siguen bajando tanto la tasa de natalidad que el número de empleados a tiempo indeterminado (Giovannini, 2000).

A partir de esta situación crítica, en el curso de los años '90 se han producido importantes modificaciones en el sistema de previsión italiano a fin de paliar sus disfunciones más apremiantes. Inicialmente tales cambios han afectado a la sustitución de la correlación entre pensión y retribución final (“sistema retributivo”, véase *anexo 1*) con el método que se refiere al conjunto de las contribuciones hechas durante toda la vida laboral (Reforma Dini: la introducción del “sistema contributivo”, véase *anexo 1*). Además se han realizado otras reformas estructurales importantes, como la gradual equiparación de la regulación de las pensiones para los empleados públicos y los pertenecientes al sector privado, así como el aumento de la edad de jubilación y la introducción de criterios mínimos de idoneidad más estrictos durante las fases de transición. Todas estas medidas han sido capaces de modificar gradualmente las normas para las “pensiones de ancianidad” que posibilitaban la jubilación

⁸ Las pensiones de ancianidad y las de vejez son compatibles con el mantenimiento de un trabajo remunerado sólo para los trabajadores autónomos. En contrario, los trabajadores dependientes (tanto en el sector público como en el privado) no pueden añadir una pensión de este tipo a su renta salarial. Por eso para estas categorías es imprescindible el cese de la actividad para conseguir una pensión de ancianidad o de vejez, una vez que se hayan alcanzado los requisitos de edad y de años cotizados previstos por la ley.

con 35 años de vida laboral prescindiendo de la edad del pensionista (el cual podía seguir desarrollando una actividad laboral remunerada).

Ya desde la *Ley 421/1992* (durante el Gobierno de Giuliano Amato) se subió gradualmente la edad de jubilación para hombres (desde 60 años hasta 65 años) y mujeres (desde 55 hasta 60 años), así como el requisito contributivo mínimo (desde 15 años hasta 20 años) para la jubilación anticipada. Al mismo tiempo se elevó el nivel de las cotizaciones a todos los trabajadores. Esta ley introdujo medidas correctoras que, no obstante, fueron insuficientes para detener la creciente dinámica de gasto.

El siguiente Gobierno de Carlo Azeglio Ciampi (con la *Ley 537/1993*) introdujo unas modificaciones en el sistema mediante la penalización económica de las pensiones de ancianidad para los empleados públicos y la eliminación de los peores años de retribución para el cálculo retributivo de la pensión, con el consecuente aumento del costo final de la misma pensión. Fue también añadida la reforma de los entes estatales administradores de las pensiones según el esquema dualístico público / privado con la creación del instituto INPDAP (*Instituto Nacional de Previsión para los Empleados de la Administración Pública*), que se sumó al ya existente INPS (*Instituto Nacional de Previsión Social*, véase **anexo 4**).

También en 1993 se incentivó la construcción de instrumentos de previsión complementarios bajo el sistema de capitalización (segunda y tercera pilastras), tanto colectivos como individuales, en todos los sectores productivos y para todas las categorías de trabajadores, privados y públicos, por cuenta ajena y autónomos. Se trata de servicios autónomos y privatizados que integran la pensión pública y que desde entonces han asumido un marco jurídico particular, distinguiéndose formalmente entre *Fondos cerrados* (o negociados) y *Fondos abiertos*, a los cuales se añadieron sucesivamente los *Planes de Pensiones Individuales* (los así llamados PIP), con *Decreto Legislativo 47/2000* (véase **anexo 5**).

En Italia, el segundo pilar de esquemas de la protección social ha estado siempre relativamente subdesarrollado, precisamente debido a la naturaleza fuertemente consolidada y generosa de la protección social pública y a las normas para los pagos de los así llamados *Tratamientos del Fin de la Relación Laboral* (véase **anexo 3**). Se esperaba que las nuevas medidas perfilasen un sistema coordinado para el establecimiento de esquemas integrados del segundo pilar e introdujeran incentivos fiscales, pero la crisis persistente en los fondos públicos, el crecimiento del gasto social - independientemente de los cortes y correcciones hechas - y la presión de las instituciones internacionales empujó a los políticos a buscar nuevas, mejores y más efectivas soluciones (Ferrera y Gualmini, 2000) .

En su presupuesto para 1995, el primer gobierno de Silvio Berlusconi intentó llevar a cabo cambios radicales solo en las pensiones de ancianidad, lo que efectivamente habría conducido a su desaparición, pero los sindicatos más representativos se enfrentaron enérgicamente contra estos cambios y las reformas tuvieron que limitarse a la entrada en vigor de forma apresurada de una subida en la edad de jubilación y a un bloqueo temporal de las pensiones de ancianidad.

Berlusconi optó por una estrategia alternativa de consenso intentando impulsar ingresos, lo cual abolió las pensiones en el acuerdo de 1995, en el cual no fueron consultados previamente los actores sociales. Las cámaras de comercio se movilizaron contra estas previsiones, y después de una huelga general, la cual fue ampliamente apoyada, las medidas fueron canceladas. Los sindicatos prometieron volver a negociar la totalidad del sistema de

protección social durante los seis primeros meses de 1995, pero para entonces, el gobierno Berlusconi ya había sido reemplazado por un nuevo gobierno encabezado por Lamberto Dini.

En agosto de 1995 se aprobó en el Parlamento la Reforma Dini, la cual constituyó una innovación “revolucionaria” para el sistema de pensiones italiano (Ferrera y Gualmini, 2000). La sustitución del método de “prestación definida” (es decir, la correlación entre pensiones e ingresos), por el de “contribuciones definidas” (que establece una correspondencia estrecha entre contribuciones realizadas y prestaciones recibidas), y que entrará en vigor gradualmente a partir de 2015, pretende acabar con un mecanismo que era la causa principal del irresponsable “mantenimiento a flote” de las pensiones más ventajosas (Castellino y Fornero, 2001).

Hasta el 31 Diciembre 1992 la pensión para los trabajadores por cuenta ajena se calculaba sobre la base de la media de las retribuciones brutas, revalorizadas por los últimos cinco años de trabajo. Después de la Reforma Dini (aún en vigor), sólo para quien a 31 de diciembre de 1995 tenía una biografía laboral contributiva igual o superior a los 18 años, la pensión era calculada con el sistema de calculo “retributivo”; y para quien tenía una biografía laboral inferior a los 18 años, la pensión era calculada con un sistema mixto. Para los nuevos empleados (desde principios de enero 1996 en adelante) la pensión se calculaba con el sistema “contributivo” (véase *anexo I*). La Reforma Dini también introdujo una edad de jubilación flexible (57-65 años) y un umbral de edad mínimo para el derecho a percibir una pensión (57 años para todos los trabajadores), el cual debía ser introducido progresivamente antes del 2008. Se estandarizó y homogeneizó la normativa referente a la jubilación para los sectores público y privado. Finalmente, se introdujeron también una serie de normas más estrictas relacionadas con la acumulación de prestaciones y la titularidad de los beneficiarios.

Las reformas de las pensiones de 1992-1995 representaron importantes avances con relación al legado institucional del pasado, pero constituían también el resultado de compromisos sociales y políticos en los que el gobierno tuvo que hacer una serie de concesiones (por ejemplo, dividir en fases las reformas) respecto a los que eran sus proyectos originales. Sin embargo, las necesidades de respetar los parámetros de integración europea del Tratado de Maastricht, impusieron fuertes presiones presupuestarias a las autoridades italianas. Así, poco después de cada uno de estos acuerdos, el gobierno lanzó de nuevo sus esfuerzos reformistas, hasta ampliar el alcance de sus ambiciones.

Con el nuevo Gobierno de Romano Prodi (primavera de 1996) se llevó a cabo una reforma comprensiva del sistema de previsión social introduciendo algunos recortes a las pensiones de jubilación, sobre todo para los funcionarios (con un requisito de equiparación respecto a los empleados del sector privado). Se aumentaron las cotizaciones sociales a pagar por los profesionales liberales y se congeló temporalmente la subida de las pensiones. Aunque modestos (en lo que concierne a las ambiciones originales del gobierno), estos recortes y contenciones de gastos tenían la ventaja de ser eficaces de forma inmediata y, por ello, supusieron una pequeña contribución (el 0,2% del PIB) hacia el alcance de los objetivos presupuestarios de 1998.

Esta secuencia de reformas no ha erradicado totalmente las distorsiones distributivas y de asignación del sistema pensionista italiano, pero ha apuntado unas condiciones “estructurales” en esta dirección. Y más importante aún, ha creado unos mecanismos institucionales capaces de equilibrar por sí mismos y de una forma espontánea y dinámica el gasto público: la nueva

arquitectura del sistema de pensiones se encaminará gradualmente a la reducción (o al menos contendrá la expansión a largo plazo) de un sector que ha sido históricamente hipertrófico.

Es cierto que, a pesar de las reformas, a finales de los años '90 Italia seguía ostentando uno de las mayores ratios de gasto pensiones / PIB en la Comunidad Europea, y que la situación parecía empeorar. Sin embargo, la importancia de estas reformas debe ser apreciada por el contraste con la apuesta inicial del simple mantenimiento del *status quo*. En ausencia de la reforma, el gasto en pensiones habría alcanzado la impresionante cifra del 23,2% del PIB en el 2040, antes de que empezara una paulatina inflexión. Después de las reformas, el máximo esperado es de 15,9% del PIB en el 2030 (véase tabla 5). Esto, sin duda, significa que la estabilización del gasto en pensiones puede no haber sido suficiente para curar totalmente la enfermedad de muchos años del desequilibrado estado de bienestar italiano (Ferrera y Gualmini, 2000).

Cuadro 1: Resumen de las reformas del sistema de pensiones italiano en los años '90

<i>Año y Gobierno</i>	<i>Ley</i>	<i>Reformas más importantes</i>
1992 – Amato	n. 421/1992 n. 124/1993	Subida de la edad de jubilación para hombres (desde 60 años hasta 65 años) y mujeres (desde 55 hasta 60 años); Subida del requisito contributivo mínimo (desde 15 años hasta 20 años) para la jubilación anticipada; Nueva disciplina de la previsión complementaria.
1993 – Ciampi	n. 537/1993	Penalización económica de las pensiones de ancianidad; Eliminación de los peores años de retribución para el cálculo retributivo de la pensión; Creación del instituto INPDAP para los empleados de la pública administración.
1994 - Berlusconi	n. 724/1994	Indemnización especial para los empleados públicos; Bloqueo temporal de las pensiones de ancianidad.
1995 - Dini	n. 335/1995	Introducción del método “contributivo” de cálculo de las pensiones; Introducción de una edad de jubilación flexible (57-65 años); Estandarización y homogeneización de la normativa de jubilación para los sectores público y privado.
1997 - Prodi	n. 449/1997	Temporal Congelamiento de la subida de las pensiones; Revisión de los criterios de separación entre previsión y asistencia; Aumento del porcentaje de cotización para los trabajadores autónomos.

1.2 Las cuestiones no resueltas por las reformas de los años '90

El actual régimen contributivo ha sido construido según un proceso de transición gradual que prevé la temporal coexistencia del mismo, hasta el 2015, con el precedente sistema retributivo, en curso de extinción. Esto significa que la Reforma Dini será plenamente operativa después del 2030, por lo que concierne a los flujos de las nuevas pensiones, y sólo después del 2050, en lo referente al *stock* de las pensiones existentes. Al término de la transición el porcentaje contributivo de las cotizaciones sociales para los trabajadores públicos y privados será más o menos igual, asentándose en el 32,7% de la retribución bruta (la media europea está en torno al 23%) de la cual el 23,81% es a cargo del patrón y el 8,89% la costea el trabajador (véase tabla 1).

Tabla 1: Porcentajes de cotización en los regímenes públicos de previsión social en la UE

País	% total de contribución sobre los salarios	% a cargo del trabajador	% a cargo del patrón	% a cargo de otros actores
<i>Irlanda</i>	12,5 (para Seguridad Social) 16 (para sanidad)	4 (para seguridad) 4 (para sanidad)	8,5 (para seguridad) 12 (para sanidad)	
<i>Gran Bretaña</i>	21,9 (para la protección social excepto la sanidad)	10	11,9	
<i>Suecia</i>	18,5 (para vejez) 1,7 (para reversibilidad)	7	10,21	
<i>Dinamarca</i>	223,25 DKK mensuales	1/3	2/3	
<i>Portugal</i>	34,25	11	23,25	
<i>Finlandia</i>	Pensiones basadas sobre la renta	4,4	16,7	19,1: estado 22,6:com.local
<i>Holanda</i>	17,9 (para vejez) 1,25 (para reversibilidad)	19,15	-	
<i>Alemania</i>	19,1	9,55	9,55	
<i>España</i>	28,3 (para Seguridad Social excepto sanidad y paro)	4,7	23,6	
<i>Grecia</i>	20 (si está asegurado antes del 31/12/1992) 30 (si está asegurado después el 31/12/1992)	6,67	13,33	10: estado
<i>Austria</i>	22,8	10,25	12,55	
<i>Italia</i>	32,7	8,89	23,81	
<i>Francia</i>	16,35	6,55	9,8	
<i>Bélgica</i>	37,9	13,07	24,87	
<i>Luxemburgo</i>	24	8	8	8: estado
<i>Media UE</i>	22 – 23	-	-	-

Fuente: Joint Report de la Unión Europea en materia de pensiones adecuadas y sostenibles (Brunetta y Cazzola, 2003).

Para los trabajadores autónomos, al contrario, el porcentaje de cotización será más favorable que para los asalariados por cuenta ajena, siendo igual al 20% del salario. Una vez se lleve a cabo completamente, el sistema de cálculo contributivo para la cobertura garantizada del sistema público obligatorio de pensiones, unificará a todos los distintos sectores laborales y categorías profesionales, cubriendo al 100% de la población oficialmente ocupada en Italia (lo que constituye el primer pilar de la previsión social), excluido el “mercado negro de trabajo” (por definición fuera del ámbito del sistema), y sin discriminaciones respecto a la naturaleza, a tiempo completo o parcial, determinado o indeterminado, de la relación laboral.

La Reforma Dini se ha revelado particularmente importante al poner el gasto en pensiones bajo control. A pesar de una transición larga y prudente, se han realizado los ahorros previstos en origen, o sea 28 mil millones de euros desde el 1996 hasta el 2000 y casi otros 12 mil millones de euros desde el 2001 hasta el 2005. La mayor parte de estos recursos se han obtenido limitando las pensiones de ancianidad (31 mil millones de euros para el decenio 1995-2005), y mediante la correspondencia proporcional de todas las modalidades de pensiones sobre la base del incremento del coste de la vida. Han contribuido también a estos recursos los masivos ingresos contributivos de trabajadores autónomos y los ahorros (o sea

los no logrados beneficios fiscales) generados con la mayor incidencia del sistema de pensiones privado complementario.

Sin embargo el verdadero límite de esta reforma está ya “escrito” en las mismas normas de la jubilación unificada de vejez, que empezará a partir de los 57 años de edad. A causa de los cambios demográficos y de las relativas anomalías de pago de las pensiones de ancianidad, se van a desarrollar progresivamente en el futuro las condiciones para distribuir pensiones escasas a personas todavía jóvenes. Según las previsiones del INPS (*Instituto Nacional de Previsión Social*), en el 2035 sólo el 10% de los jubilados entre los trabajadores por cuenta ajena estará implicado por la reforma, mientras el 24% no será completamente excluido de la misma. Este evidente retraso se debe a la inflexible división en tres categorías que ha sido establecida por la *Ley 335/1995* sobre la población activa italiana:

- 1 Quienes en el 1995 habían trabajado 18 o más años, quedaban excluidos del paso al sistema contributivo;
- 2 Quienes en el 1995 tenían menos de 18 años de biografía laboral, se verían implicados gradualmente en la reforma;
- 3 Quienes habían empezado a trabajar con posterioridad a la reforma.

Para calcular las futuras pensiones que recibirán esta tercera categoría, o sea jóvenes que buscan un empleo ahora, es necesario referirse al *índice de sustitución*, es decir a la relación porcentual entre la primera pensión percibida y la última renta laboral (ambos calculados como cantidad bruta). En el Informe Estratégico Nacional para el 2002 del Ministerio del *Welfare* se advierte que los más jóvenes van a tener un *índice de sustitución* que progresivamente bajará desde ahora hasta el 2050, con una sensible reducción de la prestación de la pensión (véase la tabla 2).

Tabla 2: Ratio porcentual entre primera pensión y último salario percibido

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Variación 2000/2050
<u>Trabajadores sector privado</u>							
Edad: 60 años - Cotizaciones: 35 años	67,3	67,1	56,0	49,6	48,5	48,1	- 19,2
Edad: 65 años - Cotizaciones: 40 años	76,9	76,7	72,4	66,8	64,0	63,4	- 13,5
<u>Trabajadores sector público</u>							
Edad: 60 años - Cotizaciones: 35 años	68,6	68,1	58,4	49,6	48,5	48,1	- 20,5
Edad: 65 años - Cotizaciones: 40 años	77,5	77,0	76,5	66,8	64,0	63,4	- 14,1
<u>Trabajadores Autónomos</u>							
Edad: 60 años - Cotizaciones: 35 años	64,4	64,7	41,2	30,7	29,4	29,2	- 35,2
Edad: 65 años - Cotizaciones: 40 años	73,6	73,8	54,7	44,4	38,8	38,4	- 35,2

Fuente: Departamento de Contabilidad General del Estado – Ministerio del *Welfare* (para los trabajadores privados y autónomos) y INPDAP (para los trabajadores públicos), 2002.

Para aclarar mejor este punto se podría poner como ejemplo el caso de un trabajador que hoy se jubila a los 60 años de edad, con 35 años contribuidos: percibiría el 67,3% de su retribución, si es empleado privado; el 68,6%, si es empleado público; y el 64,4% si es autónomo. En el 2050 tal hipotético trabajador, sobre la base de la normativa todavía vigente (establecida por la Reforma Dini), recibiría una pensión mucho más baja, igual al 48,1% (sin

diferencias entre trabajadores públicos y privados) y el 29,2%, si fuese autónomo, a causa de la cuota más baja de su contribución en el INPS.

Es interesante hacer notar que para aquellos que se jubilarán con 65 años de edad y 40 años contribuidos, el *índice de sustitución* de los trabajadores públicos y privados (ahora respectivamente establecidos en el 76,9% y al 77,5%) sufrirá una variación menor en el 2050, respecto a quien prefiera jubilarse a 60 años con 35 años cotizados: la variación prevista entre 2000 y 2050 será del 13,5% (antes era del 19,2%) para los trabajadores privados y del 14,1% (antes el 20,5%) para los públicos, mientras que para los autónomos la elección será indiferente. Parece deducirse de todo ello que en el futuro será necesario trabajar más tiempo para garantizarse una renta de pensiones superior al 50% del salario. Este resultado depende de la dinámica de cálculo dirigida con la Reforma Dini que reevalúa los *intereses de sustitución*, cada diez años, con respecto a las esperanza de vida (la primera revisión será en el 2005).

Un trabajador de 60 años que se jubila hoy tiene una esperanza de vida de 20 años más, si es varón, y de 24 años más, si es mujer. Se prevé que desde hoy hasta 2050 la esperanza de vida se prolongará al menos otros 4 años (véase tabla 4). Por ello en los periodos en los que los *intereses de sustitución* sean más bajos, podrá disfrutar de una temporada más larga en la percepción de su pensión. Esto significa que en los últimos años su pensión, revaluada con referencia únicamente a la inflación, perderá la mitad de su valor originario. Por esta razón el Gobierno Dini ha previsto que los jóvenes dispongan de alguna forma de previsión adicional (*fondos abiertos*, pólizas de providencia, etc.) como un recurso añadido para compensar los límites de la pensión pública. Sin embargo los números han desmentido esta previsión porque en el 2001 a los fondos complementarios se había adherido solo el 11% de los trabajadores italianos (*Verifica del Sistema Previdenziale*, Ministerio del Trabajo y de las Políticas Sociales 2001), frente al 20% previsto por la Reforma Dini. Un valor, un tanto bajo (con diferencias mínimas entre las distintas tipologías profesionales), que indica las dificultades del segundo pilar complementario.

1.3 Los rasgos característicos del “sistema italiano” después de los años ‘90

Las reformas Amato y Dini han intentado conciliar algunos de los problemas más acuciantes relativos a la edad y a los años cotizados por los trabajadores, pero han favorecido – involuntariamente - efectos perversos a corto y largo plazo. En primer lugar es evidente que la clasificación en tres categorías de la población activa italiana (descrita en el párrafo precedente) afecta a algunos trabajadores en determinadas condiciones de la reforma (por ejemplo la separación abrupta entre quienes empiezan la categoría contributiva y quienes lo hacen en la retributiva) y, además, supone un inesperado efecto: un incentivo a la jubilación anticipada. Consecuentemente se ha verificado no solo un fuerte aumento del gasto en pensiones sino también una sensible reducción de la oferta de trabajo.

Además las reformas no han sido capaces de distinguir las diversas situaciones regionales de los distintos núcleos familiares italianos (diferencia entre el norte, más rico, y el sur, que tradicionalmente sufre un retrasado desarrollo económico), lo que ha disminuido el nivel de bienestar para muchas personas, y ha lastrado la eficiencia del sistema productivo en algunos casos de manera grave. No se han tenido en cuenta otras variables discriminatorias para la población como las situaciones personales y familiares, y las posibles utilizaciones alternativas del tiempo. En general, no se han considerado suficientemente las implicaciones,

por un lado, de las libres o imprevisibles preferencias entre renta y tiempo libre y, por el otro, los efectos de la jubilación sobre las experiencias vividas por los trabajadores que son extremadamente variables según cada caso (Castellino y Fornero, 2001).

El origen de los desequilibrios financieros en el sistema de pensiones italiano radica en la combinación de una “fórmula” generosa (el cálculo retributivo) con una baja edad de jubilación. Los efectos se han ampliado con la prolongación de la esperanza de vida. El método retributivo junto a una menor edad de jubilación ha creado distorsiones y déficit entre contribuciones y prestaciones, ya que no se ha tenido en cuenta la longevidad esperada en el momento de la jubilación (véanse los valores sobre la esperanza de vida en la tabla 4). Además, la permanencia en una situación de actividad, una vez cumplidos los requisitos mínimos para la jubilación, configura un “interés implícito” que puede alcanzar hasta el 60-70% del salario percibido por todos los trabajadores afectados por la reforma (o sea, para quienes la pensión todavía será casi toda retributiva). Por esta razón el deseo de seguir ocupados, expresado por los trabajadores italianos de más edad, es uno de los más bajos en Europa, con un porcentaje del 28% en el 2001 (ISTAT, 2002), en contraste con la media europea del 38,8%, lo que es ilustrativo de la fuerte desincentivación a seguir trabajando y del mayor deseo a jubilarse anticipadamente según las antiguas normas⁹. Ello explica por qué en Italia el deseo a seguir en activo baja mucho a partir de una edad relativamente “joven” (en torno a los 55 años), para poder continuar trabajando de forma irregular o “sumergida”¹⁰ (Carrera y Mirabile, 2003).

Distinguiendo entre *edad normal* (es decir, aquella establecida por las normas de cada sistema de pensiones) y la *edad efectiva* de jubilación (o sea la edad media en la que se produce efectivamente la jubilación), se comprueba una clara diferencia. La jubilación en Italia es posible entre los 57 y 65 años de edad, tanto para los hombres como para las mujeres¹¹. Los anglosajones son quienes se jubilan más tarde, les siguen los escandinavos y los portugueses (con una edad efectiva de jubilación superior a los 61 años, tanto para hombres como para mujeres). Tras ellos, holandeses, alemanes y españoles quedan por encima de la media europea. Si se prescinde de países como Austria y Grecia, que tienen valores ligeramente por debajo de la media europea (considerando separadamente la edad efectiva de jubilación de hombres y mujeres), las edades más bajas de jubilación corresponden a Italia y, a más distancia, Francia, Bélgica y Luxemburgo (véase tabla 3).

⁹ Como confirmación de esta tendencia considérese el dato de que en los primeros 6 meses del 2003 han sido presentadas 508.608 nuevas instancias de jubilación en contraste con las 487.320 del primer semestre del 2002, lo cual supone un incremento del 4,4%. Este aumento depende en gran parte de las instancias de jubilación de ancianidad (+11,7%), mientras que para las pensiones de vejez el aumento ha sido más limitado: + 5,8% (INPS, 2003).

¹⁰ La economía sumergida supone una riqueza en torno al 28% del PIB de la economía italiana (INPS, 2000).

¹¹ Antes el trabajador hubiera alcanzado un nivel de pensión igual, al menos, a 1,23 de la pensión mínima garantizada a partir de los 65 años.

Tabla 3: Edad media de jubilación en la Unión Europea

	Hombres		Mujeres	
	Edad normal	Edad efectiva	Edad normal	Edad efectiva
<i>Irlanda</i>	65	63,2	65	63,1
<i>Gran Bretaña</i>	65	63,1	60	62,1
<i>Suecia</i>	65	62,1	65	62
<i>Dinamarca</i>	65	62,2	65	61,9
<i>Portugal</i>	65	62	65	62
<i>Finlandia</i>	65	61,6	65	61,6
<i>Holanda</i>	65	61,1	65	60,9
<i>Alemania</i>	65	60,9	65	60,7
<i>España</i>	65	60,7	65	60,6
<u>Media UE</u>	64,6	60,5	63,5	59,9
<i>Grecia</i>	65	61,2	65	59,6
<i>Austria</i>	65	60	60	59,6
<u>Italia</u>	65	59,6	60	59,4
<i>Francia</i>	60	58,2	60	58,1
<i>Bélgica</i>	65	57,8	62	57
<i>Luxemburgo</i>	65	57,5	65	56,8

Fuente: Comité de Política Económica de la Unión Europea (marzo 2003)

En un marco socioeconómico más general, cabe señalar que el contexto italiano confronta múltiples factores de cambio que han alterado el círculo virtuoso del esquema de reparto de las pensiones: el desarrollo económico es mucho más incierto, lo que afecta al nivel de ocupación, mientras que el trabajo se ha vuelto inestable. Todo ello agrava notablemente la situación de previsión y Seguridad Social basada en el concepto de “empleo fijo”, cuyos fundamentos son los de un *workfare* de características fordistas. Las recientes transformaciones del mercado del trabajo emplazan a los jóvenes a seguir carreras profesionales más fragmentadas y precarias que la de sus padres, sin ninguna perspectiva de alcanzar las mismas condiciones de previsión social que ellos garantizan ahora a las generaciones más ancianas. Éstas, merced a un conjunto de circunstancias laborales y normativas más favorables, han conseguido mejores prestaciones sociales y públicas (Accornero, 1997). La mayoría de las futuras generaciones se integrará como fuerza laboral ocupada mediante formas contractuales atípicas y modalidades de asunción flexibles, estacionales, a tiempo determinado o con colaboraciones coordinadas y discontinuas, alimentando un progresivo deterioro ocupacional.

Con el sistema de cálculo contributivo introducido en el 1995, el gasto en pensiones públicas ha empezado a bajar paulatinamente, según vienen calculadas de acuerdo al principio actuarial de las cotizaciones efectivamente realizadas durante la biografía laboral y no según la media de las últimas retribuciones. Por ello, cuanto más se pague, tanto más alta será la pensión futura. Así, los trabajadores autónomos tendrán pensiones más exiguas que la de los asalariados por cuenta ajena (como ya se ha visto en la tabla 2), ya que sus cotizaciones son también mucho más bajas (20% en comparación al 32,7% de los trabajadores por cuenta ajena). En cualquier caso, el futuro será peor para el gran número de jóvenes con trabajos caracterizados por periodos intermitentes de paro y de constante incertidumbre. Gran parte de estos trabajadores atípicos estarán previsiblemente obligados a recurrir al mercado de las

compañías de seguros privados, para conseguir una pensión digna. Esto no mejorará la condición de vulnerabilidad social a la cual muchos jóvenes se verán abocados, permaneciendo en una situación desesperanzada y sin perspectiva de solucionarse fácilmente (Pavolini, 2002). Por supuesto, para consolidar en el futuro un sistema público de pensiones será también necesario garantizar los derechos a las pensiones para las personas que confronten situaciones de precariedad laboral y vital como las mencionadas.

1.3.1 La nueva composición demográfica de una sociedad que envejece

La transición a un sistema de pensiones establecido sobre la base de cotizaciones predefinidas supone un profundo cambio en la primera pilastra, de crucial importancia también para la sostenibilidad financiera de gran parte del futuro gasto social italiano. Sin embargo, el elevado nivel de gasto para el sistema de pensiones y la necesidad de transferencias desde los presupuestos estatales siguen siendo problemas acuciantes. Además, las generaciones futuras van a ser cada vez menos numerosas lo que pone en riesgo el pacto implícito intergeneracional, el cual es el principio fundamental del sistema de pensiones de reparto. En efecto, mientras ahora existe todavía una adecuada proporción entre padres jubilados (o próximos a la jubilación) e hijos trabajadores, dentro de unos años esta relación habrá sido descompensada, en particular en las regiones del Centro y del Norte de Italia, donde la anticipada y fuerte caída de la natalidad ha producido una generación de hijos únicos que en el futuro no serán capaces de sostener --y no solo en un sentido económico-- a la generación de sus padres (Giovannini, 2000; Mazzetti, 2003).

Los desequilibrios demográficos relativos a la distinta composición estructural de la población italiana son cada vez más apremiantes dada la cambiante proporción entre jóvenes (en disminución) y mayores (en aumento)¹², con una mayor esperanza de vida en el momento de la jubilación (con un aumento medio de un año de vida más cada diez años). Además será particularmente acentuada la divergencia entre la evolución demográfica (caracterizada por el aumento de la esperanza de vida) y la reducción de la edad efectiva de jubilación. Resulta así paradójico que Italia, además de convertirse en uno de los países con la población más longeva del mundo, sea también uno de los países con el porcentaje más bajo de población ocupada con edad superior a los 50 años de edad¹³.

Entrando en el detalle estadístico de la cuestión demográfica, se prevé que en el 2050 en Italia habrá casi 5 millones de personas con edades comprendidas entre 0 y 25 años menos, y 6 millones de personas mayores de sesenta y cinco años más que en el año 2000. El aumento de la esperanza de vida, tanto en el momento del nacimiento como en el de la jubilación, inducirá a una fuerte aceleración del índice de dependencia, en un contexto de disminución de la población total italiana. La relación entre el número de personas con más de 65 años y la población activa con una edad comprendida entre 15 y 64 años, que en el 2000 fue un poco superior a 1/4, se acercará a 2/3 en el 2050 (véase tabla 4).

¹² Italia será el país que más envejecerá en la Unión Europea. En 2010 las personas mayores con más de 65 años constituirán el 31,3% de la población activa en comparación con el 27,3% de la media europea, el 25,5% de Francia y el 30,3% de Alemania (Comité de Política Económica de la Unión Europea, 2003).

¹³ El 65,8% de los jubilados italianos tiene más de 65 años, mientras que el 16,9% del total está constituido por personas con más de 80 años. Sin embargo el 30,9% son personas que perciben una pensión sea del tipo que sea (de invalidez, ancianidad, como superviviente, etc.), y tiene una edad entre 40 y 64 años. Sólo el 3,4% del total de los jubilados tiene menos de 40 años (ISTAT, 2003).

Tabla 4: Algunos indicadores demográficos italianos

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Índice de dependencia de los ancianos (65+ / 15-64)	26,6	31,5	37,2	46,4	60,1	63,5
Esperanza de vida al nacer:						
• Hombres	76,2	77,9	79,6	81,4	81,4	81,4
• Mujeres	82,6	84,4	86,2	88,1	88,1	88,1
Esperanza de vida en la jubilación:						
• Hombres						
- 65 años	16,2	17,0	18,3	19,6	19,6	19,6
- 60 años	19,9	21,0	22,3	23,7	23,7	23,7
• Mujeres						
- 65 años	20,2	21,5	22,9	24,5	24,5	24,5
- 60 años	24,6	25,9	27,5	29,1	29,1	29,1

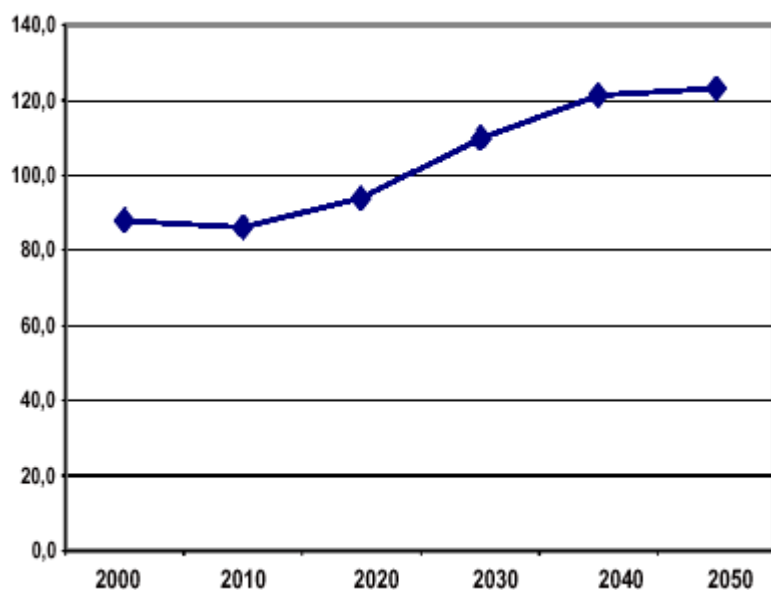
Fuente: Elaboraciones del Departamento de Contabilidad General del Estado (2002).

El desequilibrio demográfico en los próximos decenios será causado, principalmente, por tres factores:

- 1 En el periodo considerado (2000 – 2050) la generación del *baby boom* de los años '60 del siglo XX alcanzará la edad de jubilación;
- 2 La esperanza de vida para hombres y mujeres aumentará constantemente (aumento de casi 5 ó 6 años en el periodo considerado);
- 3 Disminuirán las tasas de natalidad, con una generalización de núcleos familiares de tamaño más reducido (sobre todo en el Norte y Centro de Italia).

Estos factores serán responsables de que la población con más de 60 años constituya en 2050 el 40%, y la demás de 80 años el 14% (en el 2000 los dos porcentajes eran respectivamente el 24% y el 4%). Teniendo en cuenta estas previsiones demográficas, parece evidente que en un país con “nacimiento cero” como Italia, la sociedad envejecerá rápidamente, la población disminuirá sensiblemente en número (especialmente la cohorte de jóvenes entre 0 y 15 años), y además, la fuerza laboral se reducirá irreversiblemente. Este cuadro general tiene una consecuencia económica y financiera importante para el sistema de pensiones público: en los próximos cincuenta años, a causa de este cambio en la dimensión y composición demográfica, será más difícil para los trabajadores sostener adecuadamente el sistema de Seguridad Social y los servicios necesarios para la atención de las personas mayores. Tal tendencia queda reflejada en el Gráfico 1.

Grafico 1: Ratio número de pensiones y ocupados (% del PIB)



En el 2025 el número de jubilados superará la cuota de los trabajadores laboralmente activos: antes de 15 años la relación se desequilibrará a favor del primer grupo en casi el 20%. Es decir que entre 2000 y 2040, el porcentaje de los trabajadores pasivos a cargo del sistema de pensiones pasará del 80% al 120% de los trabajadores activos. Es también por esta razón, que las repercusiones del envejecimiento de la población serán considerables en el caso italiano dentro del contexto europeo. La media europea de gasto en pensiones aumentará del 10,4%, en 2000, al 13,0%, en 2030. En Italia este gasto se prevé que pase de actual 13,8% (en porcentaje del PIB) hasta un 15,7%, en 2030 (véase tabla 5). En la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea el gasto para las pensiones públicas subirá entre el 3 y el 5%. En Gran Bretaña, y como consecuencia de la privatización y la promoción del segundo y tercer pilar, el gasto se mantendrá estable. Por el contrario Italia, Suecia e Irlanda tendrán un crecimiento entre los valores 2,1% y 2,4%, mientras que el margen será más elevado y aumentará en España, Francia, Alemania y Grecia.

Tabla 5: Datos comparativos sobre gastos en pensiones (UE)

	Gasto pensiones / PIB (en %)¹⁴		
	2000	2030	Variación 2000 – 2030
<i>Grecia</i>	12,6	19,6	+ 7,0
<i>Holanda</i>	7,9	13,1	+ 5,2
<i>Alemania</i>	10,8	15,5	+ 4,7
<i>Dinamarca</i>	10,5	14,5	+ 4,0
<i>Francia</i>	12,1	16,0	+ 3,9
<i>Portugal</i>	9,8	13,6	+ 3,8
<i>Austria</i>	14,5	18,1	+ 3,6
<i>Finlandia</i>	11,3	14,9	+ 3,6
<i>Bélgica</i>	10,0	13,3	+ 3,3
<i>España</i>	9,4	12,6	+ 3,2
<u>Media UE</u>	10,4	13,0	+ 2,6
<i>Suecia</i>	9,0	11,4	+ 2,4
<u>Italia</u>	13,8	15,9	+ 2,1
<i>Irlanda</i>	4,6	7,6	+ 2,0
<i>Luxemburgo</i>	7,4	9,2	+ 1,8
<i>Gran Bretaña</i>	5,5	6,2	+ 0,7

Fuente: Comité de Política Económica de la Unión Europea (2003)

1.3.2 Una sostenibilidad económica al límite de la crisis

La sostenibilidad económica del sistema de previsión social italiano se hace cada vez más difícil. A pesar de que las reformas de los años 90 habían garantizado un ahorro en el gasto de las pensiones de casi 40 mil millones de euros, con márgenes de crecimiento previstos hasta la puesta en vigor del sistema, y a pesar de que en el 2030 Italia tendrá previsiblemente el mayor envejecimiento demográfico de todos los países de la Unión Europea, el incremento de gasto en pensiones será uno de los menores (véase tabla 5). Pero el nivel de gasto será el quinto más alto en la UE-15.

Según el Tercer Informe sobre la Regionalización de los Balances del INPS, realizado por el Ministerio italiano del *Welfare*, en el 2000 el total de las cotizaciones disponibles en la tesorería del INPS han cubierto el 75% de sus prestaciones de pensiones; la diferencia ha sido cubierta mediante transferencias de los presupuestos estatales. El Instituto Nacional de Estadística Italiano (ISTAT) ha indicado que en los últimos cuatro años las cotizaciones al sistema de previsión social han aumentado en mayor medida que las transferencias del Estado. Sin embargo, el déficit del sistema de pensiones italiano (o sea la divergencia entre gastos en prestaciones e ingresos contributivos) alcanza el 0,8% del PIB (*Joint Report* de la Unión Europea en materia de pensiones adecuadas y sostenibles, septiembre 2003). Si se incluyen otros gastos que alcanzan el 2,2% del PIB para prestaciones de pensiones clasificadas como

¹⁴ La comparación entre el gasto social italiano (incluyendo las pensiones) y el de los demás países europeos no puede ser comprobada, ya que la diversidad de los regímenes fiscales de cada estado impide un análisis más allá de los datos brutos. Sin embargo puede hacerse referencia a estos datos para cualquier tipo de análisis y comparaciones sobre el tema en cuestión, en espera de investigaciones que ordenen de manera más precisa las proporciones entre los sistemas de Seguridad Social de los distintos países (De Angelis, 2003).

“asistencia social” (que se refieren a prestaciones ligadas a la insuficiencia de los recursos económicos o a situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social como discapacidad, abandono familiar, etc.), y financiadas mediante la recaudación general el estado, se calcula que las transferencias estatales al sistema de previsión social suponen alrededor del 3% del PIB.

Para mantener el nivel actual de gasto en pensiones se requerirá un crecimiento económico medio en torno al 2-2,2% anual. En los últimos años la tasa de crecimiento del PIB italiano ha sido inferior al 0,5% anual, por lo que es muy poco probable la consecución en 2004 de una tasa de crecimiento del 1,9% como ha anunciado el Gobierno Berlusconi a las autoridades europeas.

Conviene tener presente que el agregado de los gastos de previsión social es el seleccionado por el *Núcleo de Evaluación del Estado del Bienestar*, que en sus cálculos excluye las prestaciones no referidas a las cotizaciones. Por ello, al analizar la sostenibilidad económica del sistema de pensiones, debe tenerse en cuenta que cambiando la composición agregada de los índices de gasto, los resultados pueden asumir distintos valores estadísticos. Esto ha sido corroborado por el *Informe sobre el Gasto del Estado del Bienestar* presentado al principio del 2003 por el secretario del Ministerio del *Welfare* Alberto Brambilla, donde, para el cálculo del gasto en pensiones (con datos del 1999-2000), quedan separados los gastos de previsión de los de asistencia. Recuérdese que tal separación tiene un importante significado técnico-financiero, ya que las prestaciones contabilizadas en las partidas de “asistencia” van a cargo del sistema fiscal nacional.

Los datos oficiales facilitados en el 1999 por el Ministerio del Tesoro en el *Informe general sobre la situación económica del país* indicaban un gasto en pensiones del 17,2% del PIB, igual al 70,6% del total de las prestaciones nacionales de protección social. Este cálculo, subraya Brambilla, “incluye partidas de gasto contabilizadas en la función de vejez (o sea, de carácter asistencial, como por ejemplo las pensiones de invalidez, las jubilaciones anticipadas, las pensiones para los afectados por calamidades naturales, etc.) que no tienen el carácter genuino de *pensión*”. Depurando el dato del gasto para las pensiones de aquellos otros “impropios” (aunque mejor sería clasificarlos como gastos de “asistencia social”), el gasto neto en pensiones se reduciría sensiblemente hasta alcanzar el 47,8% del total del gasto para la protección social y el 11,5 % del PIB.

Aclarada la diferencia en el método de cálculo, se debe añadir que el gasto institucional formal del sistema público de pensiones obligatorio incluye las pensiones de invalidez, vejez y supervivientes, distribuidas por INPS y INPDAP, o directamente a cargo del Estado, y por otros entes privados de previsión, como por ejemplo las cajas de los profesionales autónomos (véase *anexo 5*). Según datos ISTAT del 2002, y de acuerdo a las últimas estimaciones del Departamento de Contabilidad del Estado (véase la tabla 6 relativa a cifras y valores sobre los cuales ha sido planificada la reforma del Gobierno Berlusconi), la variación futura del gasto en pensiones tenderá a aumentar, aunque con incrementos anuales muy limitados, hasta un valor máximo del 16% del PIB en el 2033-2034 (aumento de 2,2 puntos de PIB a lo largo de 33-34 años). Después de haber alcanzado este máximo, y a partir del 2050, el gasto en pensiones debería volver a los niveles del 2000.

Tabla 6: Estimaciones de gasto en pensiones¹⁵

Escenario nacional base	2000	2010	2020	2030	2040	2050	% máximo de gasto
• gasto en % del PIB	13,8	14,6	15,3	15,9	15,2	13,6	16,0 (en 2033)
• pensión media / productividad media	15,7	16,9	16,1	14,4	12,5	11,0	
• n° de pensiones / n° de ocupados	87,9	86,7	94,4	110,4	121,7	123,4	

Fuente: Departamento de Contabilidad General del Estado (2002)

Según el ISTAT, el gasto total para las pensiones en el 2002 ha alcanzado la cifra de 189,295 mil millones de euros, con un crecimiento del 4,6% respecto al 2001¹⁶: el gasto para la previsión y asistencia social ha representado conjuntamente el 15,04% del PIB (12,82% para las pensiones de vejez y 2,23% por gastos en asistencia social)¹⁷ mientras que en el 2001 este porcentaje agregado era del 14,83%¹⁸.

En el 2002 se produjo una subida del 5% respecto al 2001 del gasto pensionista para los trabajadores del sector privado, y, por el contrario, una bajada del gasto para el empleo público (-0,2%), como consecuencia de la bajada del 2,7% del número de los ex-trabajadores públicos. No obstante se mantuvo una fuerte diferencia de renta entre jubilados públicos y privados por la distinta manera de pagar las cotizaciones: en efecto, son muchos los trabajadores privados con una biografía laboral y contributiva irregular y fragmentada; por otra parte, los trabajadores públicos mantienen pagos contributivos más estables y continuados en el tiempo. Además en el 2003, según el balance preventivo del INPS, los ingresos contributivos previstos a 31 diciembre 2003 eran de 70,7 mil millones de euros, mientras que los gastos de las prestaciones de previsión alcanzaban los 83,9 mil millones.

Como ya se ha explicado anteriormente, existe y es evidente el problema de la financiación del sistema italiano de protección social. Pero sobre el grado de gravedad del mismo problema (en referencia a la variable incidencia que se quiere atribuir a los distintos métodos de cálculo del gasto en pensiones) se ha desarrollado desde hace tiempo una controversia de juicios políticos entre gobierno, oposición y sindicatos¹⁹. En este documento de trabajo se profundizará en los aspectos técnicos y al análisis de los programas presentes en este debate político todavía en curso, y sobre la base de ellos, se apuntarán las eventuales resoluciones del problema. Se tratará, por tanto, de analizar la problemática de la estructura de pensiones italiana para explicar las propuestas del gobierno en contraposición a las tesis de los sindicatos.

¹⁵ El dato de referencia está considerado en bruto, o sea, incluyendo la imposición fiscal para las pensiones.

¹⁶ Este aumento en la deuda se debe al incremento del gasto (+ 1,1%) ocasionado por el mayor número de jubilados, y por un aumento (+ 3,5%) del importe medio de las pensiones (que ahora se acerca a un valor medio de 8.357 euros por año).

¹⁷ Véase el *anexo 6* (referencia a datos ISTAT del 2002) para profundizar en la composición del gasto pensionista, el número de jubilados y el importe bruto medio por año de las rentas de pensiones, según cada tipología de pensión.

¹⁸ Considerando que en el 2002 la inflación ha sido del 2,4%, el crecimiento en términos reales del gasto en pensiones ha sido del 2,2%.

¹⁹ “La elevada y creciente inestabilidad de las medidas económicas y la compleja variabilidad de los mismos cambios demográficos hacen muy difícil la previsión “objetiva” a 50 años vista de la relación entre gasto destinado al sistema público de pensiones y PIB” (*Rapporto INPDAP 2002*).

1.4 La búsqueda de un nuevo equilibrio para el mantenimiento del Pacto Europeo de Estabilidad

Las problemáticas condiciones de financiación y el progresivo envejecimiento de la sociedad europea²⁰ son temas fundamentales de confrontación entre los países de la Unión hace al menos cuatro años. Todo ello condiciona las políticas económicas y sociales que permiten preservar y respetar el *Pacto de Estabilidad* comunitario. El propio Fondo Monetario Internacional, en junio del 2003, ha manifestado que la consolidación de las finanzas públicas de los países de la Unión Europea está estrechamente relacionada con la reforma de los sistemas de pensiones. Las actuales estructuras europeas del Estado del Bienestar son anacrónicas porque están basadas en una generosidad perteneciente a épocas pasadas (años '50 – '70), con dinámicas sociales (económicas y demográficas) más favorables que las actuales.

Analistas económicos italianos e internacionales parecen mostrarse de acuerdo en que las reformas del pasado han evitado el colapso del sistema de previsión social, pero no han resuelto de forma definitiva el problema. Aunque los ahorros conseguidos han sido importantes, no han sido suficientes para neutralizar los déficit de gasto.

El problema resulta más evidente en Italia donde, según la Contabilidad del Estado, en el 2002 eran todavía retributivas y mixtas el 98,4% de las pensiones públicas de la previsión social. Sólo en 2050 se espera que la mayoría absoluta de los jubilados sean del tipo contributivo, con una prestación a percibir calculada de acuerdo a las cotizaciones abonadas al INPS. Esto significa que, al menos durante otros cuarenta años, el desequilibrio entre ingresos y gastos INPS estará sufragado por los presupuestos estatales. Pero tales déficit pueden alterar el equilibrio fiscal y financiero italiano, poniendo en peligro el respeto a los parámetros de gasto público acordados en el ámbito de la Unión Europea.

El reajuste y las reformas políticas llevadas a cabo en Italia a comienzos de los años 90 han sido condicionadas enormemente por el proceso de integración europea, en general, y la Unión Económica y Monetaria, en particular²¹. Las líneas maestras fijadas en Maastricht en febrero de 1992 han forzado a Italia a realizar un esfuerzo inmediato y radical para reformar y corregir sus cuentas internas y detener el aumento de la deuda pública, la cual había crecido interrumpidamente a lo largo de los años 80. La puesta en marcha de las obligaciones fiscales impuestas por las decisiones de la Unión y las contradicciones inherentes a la efectividad del estado de bienestar abrieron el camino a las reformas guiadas por tres condicionantes: reorganización financiera, igualdad social y la vuelta de la eficiencia y de la legalidad (Ferrera y Gualmini 2000). Estos condicionantes han sido instaurados por primera vez con las reformas ya analizadas del Gobierno Amato, en 1992 y, de forma más completa, por el Gobierno Dini, en 1995. Sin embargo ahora la situación vuelve a ser crítica, pero por otras razones que necesitarían otras medidas más eficaces y rotundas.

El objetivo del reequilibrio de los gastos públicos europeos en el horizonte de 2006-2007 depende, en gran medida, de la recuperación económica, sin descuidar reformas fundamentales y estructurales, bien sea respecto al mercado del trabajo, bien respecto a los sistemas de protección social de los estados miembros. Si por un lado las reformas de las

²⁰ En el 2000 el 16% de la población europea era mayor de 65 años y para el 2020 tal valor debería pasar al 21% (*Organization for Economic Co-operation and Development*, 2002).

²¹ Baste recordar que entre 1992 y 1998 el pago de los intereses por la deuda pública italiana cayó del 10,2% al 6,4% en porcentaje del PIB.

pensiones de los años 90 han contribuido a estabilizar temporalmente el equilibrio público italiano para conseguir la integración en la Unión Monetaria Europea, ahora Italia debe reforzar la vigilancia sobre los gastos domésticos, acelerando y mostrando las modalidades de reorganización de la economía, en “coordinación abierta” (*open co-ordination*) con las demás políticas económicas comunitarias.

El problema específico de Italia es, por un lado y a corto plazo, tener un déficit que pase del 2,6% en 2003, al 3,5% en 2005 (con las mismas políticas) y, por otro lado, una evolución negativa de la deuda pública que se estabilice en torno al 105% del PIB, con una relación negativa déficit / PIB, y que suponga que en el 2005 sea la única en Europa que pase del máximo del 100% (Consejo de la Unión Europea, 2002).

En materia de revisión del sistema de pensiones, se prevé que las reformas del Estado del Bienestar y del mercado del trabajo, deberían proseguir caminos paralelos, respetando la sostenibilidad tanto financiera como del pacto intergeneracional inferior a las ideas de protección e inserción social. Italia ya se ha comprometido a respetar las disposiciones suscritas por todos los países de la Unión Europea entre 2000 y 2002 según el Pacto de Estabilidad y convergencia comunitario:

- en el Consejo de Lisboa (marzo 2000) todos los países de la UE se comprometieron a subir la tasa de ocupación general (relación entre el total de los empleados y la población activa entre 15 y 64 años) hasta, al menos, el 70% para el 2010;
- en el Consejo de Estocolmo (marzo 2001) todos los países de la UE se han comprometido a alcanzar una tasa de ocupación de las personas entre 55 y 64 años del 50% en 2010²²;
- en el Consejo de Barcelona (marzo 2002) Italia se comprometió a elevar la edad efectiva de jubilación en 5 años antes del 2010.

Los objetivos y compromisos adquiridos por Italia a instancias del Consejo Europeo no sólo persiguen el saneamiento de las cuentas públicas mediante singulares acciones de ahorro en los gastos sociales²³, sino que sobre todo, apremian al gobierno a introducir políticas activas y eficaces capaces de adecuar y modernizar el mercado laboral y el sistema de pensiones. Por un lado, se intenta buscar un mayor nivel de empleo mediante un reequilibrio generacional (aumento de la vida laboral, políticas fiscales favorecedoras del crecimiento del consumo, disminución de los costes laborales, o promoción de trabajos de calidad). Por otro lado, se estimula la promoción de solidaridad intra e inter-generacional:

- Planificando políticas de prevención de la exclusión social;
- Facilitando la accesibilidad a esquemas de pensiones (públicos o privados) suficientes para el mantenimiento de los consumos mínimos;
- Garantizando una jubilación compatible con la flexibilidad del mercado del trabajo y la movilidad de los trabajadores.

²² Esta tasa de ocupación constituye uno de los parámetros fundamentales en el desafío de las políticas europeas para el empleo, ya que afecta no sólo a la permanencia en el mercado del trabajo (que se hace más larga), sino que se posterga la edad “real” de las jubilaciones.

²³ Según el Informe 2003 sobre la situación social de la Unión Europea, desde 1996 hasta 2000 las asignaciones para el Estado del Bienestar han bajado desde un 28,4% a un 27,3% del PIB. Existen todavía muchas diferencias entre los estados miembros: Italia está en la mitad de esta clasificación con el 25,2% del PIB; Suecia es el país que más gasta en Seguridad Social (32,3%); Francia (29,7%) y Alemania (29,5%) igualan sus gastos; más modestos son los datos de España y Portugal (respectivamente 20,1% y 22,7%); mientras que Irlanda está en última posición con el 14,1% del gasto.

El pasado 24 septiembre del 2003 el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre las “pensiones adecuadas y sostenibles” indicando las trayectorias básicas para formular una reforma correcta y coordinada al respecto. Para reequilibrar las cuentas y asegurar la solidaridad generacional, en Europa bastaría solo “aumentar de un año la edad de jubilación efectiva, sin alterar los derechos adquiridos para la percepción de la pensión”. Así, se lee en el documento, “(...) se absorbería casi el 20% del incremento esperado en el gasto en pensiones del 2050”. Además se afirma que la mejor garantía de sostenibilidad financiera de los sistemas de protección y de equidad democrática general depende del crecimiento económico y de la ocupación completa de la población activa.

En este sentido los sistemas públicos de pensiones representan, hoy más que nunca, un instrumento indispensable para promover el bienestar y la cohesión social. Las condiciones de cambio existen y, por esta razón, la advertencia de Bruselas está dirigida a todos los gobiernos de los países de la Unión Europea.

2. La reforma propuesta por el Gobierno Berlusconi

Las indicaciones del Comisario Europeo Pedro Solbes (otoño del 2003) exhortan a cada país de la Unión Europea a mantener la relación déficit / PIB bajo el umbral del 3% establecido en el Pacto de Estabilidad de Maastricht. La reciente decisión política del *Ecofin* de suspender las multas por los déficit excesivos de Francia y Alemania (noviembre del 2003) ha significado un episodio muy importante en el proceso de unificación política europea, en lo que se refiere a los criterios de déficit programados y aceptados en 1992.

A la luz de la decisión de los ministros económicos europeos respecto a las irregulares cuentas públicas de los dos estados-guía de la Unión, el Gobierno Italiano (según las afirmaciones del Ministro del *Welfare* Roberto Maroni y del Ministro de Economía Giulio Tremonti) ha expresado la idea que esta modificación estratégica continental impone urgentes intervenciones de reajuste del déficit interno italiano. Es decir, el gobierno Berlusconi pretende seguir el proceso de modernización del sistema de pensiones empezado en los años 90, el cual ya se juzga inadecuado para el nuevo contexto italiano. Se considera la operación más significativa para equilibrar el gasto público nacional y evitar un enfrentamiento por el eventual incumplimiento de los criterios de Maastricht con los demás países europeos. Las recomendaciones hechas a Francia y Alemania han sido interpretadas, en cierto sentido, como censuras implícitas a Italia, a fin de que éste agilice las reformas estructurales a corto plazo.

El *Documento de Programación Económica y Financiera 2004-2007* del Gobierno Berlusconi ya prevé una reducción del déficit italiano del 0,5% anual, a fin de mantenerlo bajo el umbral del 3% fijado por el Pacto de Estabilidad²⁴. Por eso la Ley de Presupuestos Generales del Estado del 2004 alcanza un importe total de 16,2 mil millones de euros, e incluye medidas estructurales de contención del gasto corriente de casi 5,5 mil millones de euros y medidas extraordinarias (*una tantum* o *one-off*) de casi 10 mil millones de euros. En el 2006 estas medidas referentes reducciones en la adquisición de bienes y servicios de la

²⁴ El cuadro macroeconómico en el que se basa el plan italiano de estabilidad prevee el crecimiento del PIB en 0,5% en 2003, en 1,9% en 2004, en 2,2% en 2005, y en 2,6% en 2007; mientras que el déficit anual descendería del 2,5% del PIB, en 2003, al 2,2% en 2004 (la Comisión Europea prevé un 2,8%), y al 1,5% en 2005. El déficit cero se alcanzaría en el 2007.

administración pública, a los subsidios por las empresas y, sobre todo, a los sectores de la sanidad y del conjunto de la Seguridad Social permanecerán.

En lo que se refiere a las pensiones, el proyecto de ley de Presupuestos incluye la *Ley Delega Maroni* que, junto a una enmienda general introducida en octubre del 2003, constituye el fundamento legislativo de la reforma “estructural”. En la revisión parcial a la *Ley Delega*, durante su debate parlamentario se lee: “Las medidas ya adoptadas, y aquellas que ahora se aprueben, para la reforma del sistema de pensiones tienen como finalidad el equilibrio financiero a largo plazo, adecuando el pago de cotizaciones, integrando la Seguridad Social con otras formas de ahorro y prolongando, de forma voluntaria, la permanencia en la vida laboral activa. Con este conjunto de intervenciones las instituciones sociales y económicas se adecuarán a los actuales desarrollos demográficos y del ciclo de vida, y se dará respuesta a las nuevas exigencias nacionales (...) De esta manera el Gobierno italiano intenta ganar credibilidad en Europa, subrayando el carácter estructural y duradero de esta intervención en contraste a las usuales intervenciones de los últimos años”.

2.1 *Por qué y cómo intervenir sobre las pensiones: el nexo entre sostenibilidad y modernización*

Sin las reformas de los años 90 el sistema de pensiones estaba condenado a un desgaste progresivo. Sin embargo el cuadro financiero prefigurado en 1995 se ha revelado creíble y sus previsiones de ahorro básicamente se han cumplido. El método de cálculo contributivo, gradualmente introducido, determinará una mejor correspondencia entre el importe de cada pensión y las cotizaciones pagadas, siguiendo una lógica que tiene también en cuenta la evolución demográfica y económica del país. Sin embargo, el sistema resultante de las reformas contiene límites de equidad intergeneracional, en el sentido de que los trabajadores más jóvenes deberán afrontar progresivamente el gasto en pensiones de las generaciones de empleados jubilados (o próximos a la jubilación), mientras que cuando llegue el momento de la jubilación de ellos el tratamiento será menos “generoso” (Castellino y Fornero, 2002).

Para corregir estos desequilibrios en los años '90 se ha propuesto un reajuste del sistema mixto (todavía en vigor), en parte de reparto y en parte de capitalización, con atención particular a las generaciones de trabajadores más jóvenes, y de acuerdo a las opciones de la “segunda pilastra” del sistema de pensiones. Sin embargo, tal sistema no está completamente desarrollado ya que las medidas complementarias de la previsión social han despegado con dificultades y apenas han atraído la participación de los trabajadores más jóvenes.

El Gobierno actual de Berlusconi ha considerado oportuno “intervenir rápidamente sobre el sistema de pensiones para afrontar sus problemas actuales y futuros, así como las consecuencias negativas que pudieran generar en las condiciones de vida de los mayores y en el contexto económico nacional (...), mediante la formulación de iniciativas legislativas a implementar a corto plazo”²⁵. Según las intenciones del Primer Ministro es necesaria una reorganización radical del sistema de Seguridad Social, a fin de:

- Fomentar el desarrollo económico y ocupacional, reduciendo la carga fiscal y contributiva;

²⁵ Entrevista a Berlusconi en el semanario italiano “Panorama”, 28 agosto del 2003.

- Facilitar la permanencia de los trabajadores mayores en el mercado formal del trabajo (también mediante la lucha contra el “trabajo sumergido”);
- Permitir un acelerado desarrollo de la “segunda pilastra” complementaria del sistema de pensiones;
- Afrontar los riesgos específicos de pobreza de la población anciana mejorando su calidad de vida con la instauración de una relación funcional e integrada entre el sector público y el sector privado, entre las instituciones y las familias.

Estas son las líneas generales de actuación para el saneamiento de una parte importante del Estado del Bienestar italiano planteadas por el Gobierno Berlusconi para el futuro inmediato. En otoño del 2003, se aceleraron los tiempos legislativos para la aprobación de la *Ley Delega* del ministro del *Welfare* Maroni, relativa a la reforma de todas las pilastras de las pensiones (ya aprobada por la Cámara de Diputados el 27 febrero 2003²⁶), y cuyo plan se compone básicamente de ocho intervenciones principales:

1. *La liberalización de la edad de jubilación*: se reconoce el derecho del trabajador a continuar con su actividad laboral y la facultad de optar al régimen de incentivos previsto (véase punto 3 de este listado), si ya ha cumplido con los requisitos para la recibir la pensión de vejez y ha alcanzado la edad de jubilación (65 años para los hombres y 60 para las mujeres);
2. *La “certificación de los derechos”*²⁷: cuando el trabajador alcanza los requisitos mínimos (de edad y de periodo contributivo como activo) puede solicitar la certificación de sus derechos al ente gestor de la previsión contributiva al que pertenece, poniéndose al cubierto de eventuales y sucesivas modificaciones legislativas²⁸;
3. *La potenciación de los incentivos para favorecer el retraso de las jubilaciones*: se pretende incentivar el retraso de la jubilación efectiva, y para ello se permite que el trabajador que ha cumplido los requisitos para la pensión de jubilación pueda proseguir la actividad laboral. En este supuesto, el trabajador puede elegir un régimen fiscal y contributivo especial que prevé la total exención del pago de las cotizaciones que revertirían en su salario aumentándolo en un 32,7%;
4. *La reducción de las cotizaciones que las empresas tienen que pagar por los nuevos empleados*: se propone una reducción del 5% de las cotizaciones, y es aplicable a los nuevos empleados jóvenes a tiempo indefinido y con la finalidad de aminorar la carga fiscal del coste laboral, y favorecer un empleo más competitivo y sostenible para las empresas;
5. *La transferencia del TFR a los fondos de pensión*: el Tratamiento de Fin de Relación Contractual (véase **anexo 3**) generado por cada trabajador al final de su vida laboral, será destinado al segundo pilar complementario del sistema de pensiones. El trabajador podrá optar entre un fondo abierto o uno cerrado. Si no lo hubiera elegido, el TFR será destinado automáticamente a los fondos

²⁶ Anteriormente esta disposición estaba recogida en la Ley de Presupuestos del 2002, y había sido aprobada por el Consejo de Ministros en noviembre del 2001.

²⁷ Ya en la Ley de Presupuestos numero 388/2000 se habilitaba al INPS para “certificar los derechos adquiridos” de cada trabajador. Esto implica que el ente gestor de las pensiones en el cual el trabajador está inscrito, tiene que comunicar la aprobación de los requisitos necesarios para jubilarse, los cuales no serán modificados tras las nuevas disposiciones en el caso de que el trabajador quisiera retrasar su jubilación.

²⁸ Esta norma persigue minimizar los efectos “anuncio” generalmente provocados por los inminentes cambios de las leyes.

complementarios. Se pretende, de esta manera, que haya recursos suficientes para la consolidación del segundo pilar;

6. *La gradual extinción de la prohibición de acumular “trabajo + pensión” para los trabajadores dependientes*: la eliminación de los límites residuales sobre la acumulación de la pensión de jubilación y retribución salarial (véase nota 8 en la página 6 y el **anexo 2**) debería favorecer una permanencia en el trabajo más allá de los requisitos mínimos consentidos, según un principio de conveniencia económica para el interesado y con efectos de aplicación inmediata (con la condición de que el trabajador haya cumplido 58 años de edad y tenga 37 años cotizados en el momento de su jubilación);
7. *La ampliación de la posibilidad de totalizar las cotizaciones pagadas en distintos períodos y gestiones*: se amplía progresivamente la posibilidad de sumar los periodos del seguro pensionista, en referencia a la legislación vigente. El fin es asegurar, a efectos de previsión social, la igualdad del requisito de vida laboral de los trabajadores con 65 años de edad, al requisito de 45 años de actividad laboral;
8. *La reorganización de los entes de la Seguridad Social*: la reorganización general de los entes públicos para la Seguridad Social y la asistencia obligatoria debe pasar por una mejor eficiencia de las prestaciones, y por una fuerte reducción de los gastos.

Según el Gobierno Berlusconi, se deben continuar las reformas de los años 90 sin arriesgar los derechos adquiridos, pero acelerando los tiempos de actuación. Los ocho artículos de la *Delega* se refieren tanto al coste del trabajo (bajándolo mediante menores cuotas para las empresas), como al gasto en pensiones (con el ahorro de tratamientos y pensiones para quien retrasa su jubilación). Juntamente a estas actuaciones, el Gobierno quiere fomentar el desarrollo económico para ampliar la base de los ocupados, aumentar los ingresos de la Seguridad Social, y mantener un justo equilibrio (hoy precario) entre población activa y jubilados, según las indicaciones contenidas en el “Pacto para Italia”, suscrito con los sindicatos (excepto la CGIL, más combativo y con una orientación más izquierdista).

Las intervenciones recogidas en la *Ley Delega* han sido integradas en el marco general de reformas, juntamente con la Ley de Presupuestos del 2004²⁹. La versión completa de la reforma de las pensiones ha sido aprobada por el Consejo de Ministros el 3 octubre de 2003 y presentada en el Senado el 27 octubre de 2003. El objetivo manifestado por el Gobierno era el de poner en marcha las principales propuestas antes del mes de marzo de 2004.

2.2 Las medidas del Gobierno: las condiciones para jubilarse más tarde

Según los principios-guía de la *Ley Delega*, la transición hacia una nueva estructura de la Seguridad Social ha sido planificada para su puesta en vigor en dos fases:

- 1 Desde los primeros meses del 2004 hasta al 31 diciembre de 2007;

²⁹ Las declaraciones del Ministro de Economía Tremonti, en noviembre de 2003, son muy significativas: “La Ley de Presupuestos del 2004 no puede aprobarse sin la decisiva reforma de las pensiones”. Sin embargo, no todas las actuaciones recogidas en la *Ley Delega Maroni* están recogidas en el texto de la Ley de Presupuestos, aunque sí han sido incluidas en el marco “reformista” que el Gobierno pretende llevar a cabo mediante una acción legislativa y económica comprensiva.

- 2 A partir de enero del 2008, cuando sea posible jubilarse con 40 años de cotizaciones o 65 años de edad (60 para las mujeres).

En la primera fase se incrementará la edad para jubilarse, de manera que puedan alcanzarse en breve plazo dos objetivos fundamentales que garantizarán al sistema pensionista un ahorro de 12 mil millones de euros por año (igual al 1% del PIB):

- La prolongación del tiempo laboral, o sea la efectiva permanencia en el mercado del trabajo, para los trabajadores más ancianos, mediante un sistema de incentivos monetarios;
- La reducción de las cotizaciones para los nuevos empleados contratados por el sector privado, con el consecuente desarrollo de una nueva ocupación tanto para los jóvenes, como para los más ancianos.

A continuación se considerará en detalle la prolongación de la vida laboral y el consecuente retraso de la jubilación efectiva, como solución natural al factor demográfico y a la bajada de los *intereses de sustitución* garantizados por el sistema público de pensiones. El aumento de la esperanza de vida en el futuro implica una reducción de las pensiones distribuidas según lo previsto por el sistema contributivo de cálculo, y necesita también una reducción del periodo de disfrute de la pensión para poder mantener tratamientos unitarios, salvaguardando las condiciones de estabilidad financiera.

Esta condición ha sido ya demostrada en el párrafo 1.2, donde resultaba que una prolongación del trabajo hasta los 65 años determinaba una mejor prestación pensionista. En efecto, el jubilado de hoy (60 años de edad y 35 años de cotizaciones) en el 2050 (sin cambios en la legislación) recibiría una pensión igual al 48,1% del último salario, mientras que con 65 años de edad y 40 años de ancianidad contributiva ganaría el 63,4% del último salario como trabajador por cuenta ajena (véase el *índice de sustitución* en la hipótesis de prolongación de la actividad laboral en la tabla 2). El retraso de la edad efectiva de jubilación asume entonces un valor fundamental no solo para salvaguardar la sostenibilidad financiera del sistema sino también para garantizar tratamientos adecuados.

La reforma de la *Ley Delega* ha establecido que a partir del 2008 la edad necesaria para la jubilación será de 65 años (en vez los 57 años previstos por la Reforma Dini) para los hombres y de 60 años para las mujeres, mientras que quien decida acceder a la pensión de ancianidad lo conseguirá tras al menos 40 años de cotizaciones (contra los 35 actuales), al prescindirse de la edad. Quien desde el 2008 quiera jubilarse antes de los 40 años contributivos, podrá hacerlo, pero recibirá una pensión calculada enteramente sobre la base de las cotizaciones pagadas hasta entonces (y por eso, más reducida respecto al importe calculado según el método retributivo)³⁰. Hasta el final del 2007 será posible jubilarse con las normas ahora vigentes: 57 años de edad y 35 años contributivos; desde el 2004, la jubilación será a partir de los 38 años cotizados, y en el 2008 el número de años cotizados subirá a 40, independientemente de la edad. En el cuadro reproducido bajo estas líneas se sintetizan las nuevas normas para la pensión de ancianidad, evidenciando las condiciones implícitas de penalización para quien elija jubilarse entre el 2008 y el 2015 si ha cotizado durante 35 años y tiene 57 años de edad.

³⁰ Esta hipótesis estará vigente hasta el 2015.

Cuadro 2: Nuevas normas para la pensión de ancianidad

Los trabajadores que antes del 2007 alcanzarán	Los trabajadores que desde el 2008 hasta el 2015 alcanzarán	Los trabajadores que desde el 2015 en adelante alcanzarán
35 AÑOS DE COTIZACIONES y 57 AÑOS DE EDAD		
Se jubilarán con estos requisitos sin penalizaciones (así es como ha sido establecido por la Reforma Dini).	Podrán jubilarse también antes de 40 años de cotizaciones ó 65 años de edad para los hombres y 60 para las mujeres, pero calculando sus pensiones sobre la base de las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral (sistema contributivo) y, entonces, con una fuerte penalización.	Se jubilarán cuando lleguen a los 40 años de cotizaciones ó 65 años de edad para los hombres y 60 para las mujeres (solo 65 y 60 sin los 40 de cotizaciones para los que son empleados desde el 1996), a condición de que no se haya prorrogado el sistema de desincentivos tras el 2015.

El gobierno intenta así limitar las “fugas para la pensión” (causadas por el “efecto anuncio” de una inminente reforma gubernativa estructural) concediendo incentivos monetarios a quien, aunque haya alcanzado los requisitos para la pensión de ancianidad, siga trabajando en el período de transición desde la fecha actual hasta el 31 diciembre del 2007. En este caso será posible proseguir la actividad, sin que haga falta el consenso de la empresa³¹, para recibir el salario incrementado con el importe total de las cotizaciones (o sea el 32,7% del salario, exento de impuestos), como incentivación prevista por ley³². La pensión a percibir en el momento de la jubilación sería calculada al empezar el periodo de jubilación, o sea, sin considerar los últimos años durante los cuales no fuesen pagadas las cotizaciones³³. Además el trabajador que decida seguir en activo tendrá otras dos opciones más a su disposición: seguir pagando las cotizaciones al INPS para luego recibir una pensión más alta, o destinar dicha cotizaciones a su propia caja complementaria de pensiones. De todas maneras, si se decide continuar trabajando y retrasar la edad de jubilación, se le dará un certificado en el que se recoge el derecho a salir del trabajo en cualquier momento, aunque cambien las normas.

A partir de la puesta en marcha de la reforma (es decir, como máximo, desde el 1 de marzo de 2004) los incentivos estarán disponibles sólo para los trabajadores privados. Esta posibilidad viene formalmente reconocida también a los empleados públicos, previo acuerdo con los actores sociales, con las regiones y con los entes locales, y tras una revisión del sistema de incentivos antes del 30 junio del 2007. Además, a los 18 meses desde la fecha de entrada en vigor de la ley, el gobierno podrá promulgar decretos legislativos, en caso de que los actores sociales indicaran soluciones alternativas, siempre respetando los objetivos financieros indicados por el Gobierno (es decir 12 mil millones de euros de ahorro por año). Se prevé, por ejemplo, extender las nuevas normas a todos los regímenes de pensiones con las peculiaridades y exigencias de cada sector de actividad. Por eso se quiere planificar, de

³¹ Con esta opción el paso al nuevo régimen de pensiones es automático: no es necesario renovar ningún otro contrato ni tampoco hace falta comprometerse a trabajar por un periodo mínimo de tiempo.

³² Es esta una suma considerable porque está calculada sin incluir los impuestos. Entonces, quien tiene un salario bruto de 1.000 euros al mes, tendrá un aumento de 327 euros (casi un tercio del salario). Para un salario de 2.000 euros el aumento será de 654 euros, o de 981 euros para un estipendio de 3.000 euros.

³³ Quien, por ejemplo, renuncie a jubilarse en el 2004 (aunque haya alcanzado los 35 años contributivos) y cobre la bonificación para dos años hasta junio del 2006, tendrá una pensión calculada de 35 años contributivos (y no 37 años), o sea, igual al 70% de las retribuciones de los últimos 5-10 años. Esta reducción se obtiene porque, sin pagar las cotizaciones en los últimos dos años, el interesado pierde el 4% de su cotización (el 2% para cada año). A pesar de esta renuncia del 4%, el incremento que cobraría con la pensión en 16 años equivaldría al importe de la bonificación que el trabajador recibiría en sólo dos años continuando con su actividad laboral.

acuerdo con todos los demás actores sociales, la introducción de regímenes especiales a favor de las categorías que desarrollan actividades de riesgo y gravosas, la potenciación de beneficios para las madres-trabajadoras, y la confirmación de la jubilación para los trabajadores precoces (quienes han pagado cotizaciones en edades comprendidas entre los 14 y los 19 años de edad) con 40 años de cotización.

2.3 *Las expectativas del Gobierno: la transición del sistema de reparto al de capitalización*

Desde su constitución el sistema público de pensiones ha cumplido una función fundamental en el contexto del Estado de Bienestar italiano. A partir de los años '90 se han integrado progresivamente formas complementarias de previsión. La renovada complejidad y los profundos cambios de la sociedad italiana (la baja natalidad, el constante aumento de la edad media de la población y las transformaciones radicales en el sistema productivo y en la evolución de los mercados financieros globales) han estimulado las iniciativas parlamentarias a fin de desarrollar junto con el primer pilar otras formas de previsión.

Las razones para el desarrollo de un segundo pilar pensionista en Italia se refieren a las exigencias de desarrollar un sistema equilibrado, en que los riesgos de los distintos sistemas de Seguridad Social se compensen recíprocamente, de manera que el crecimiento del pilar de capitalización sea también de estímulo estratégico para los mercados financieros y para la movilidad de los capitales (Consejo de Ministros, 2002). El Gobierno Berlusconi ha previsto dos distintas disposiciones para sostener, favorecer y acelerar esta propuesta de financiación:

- 1 Una disposición imperativa: con el traslado obligatorio del TFR acumulado (según las modalidades que serán definidas en el momento de la puesta en vigor de la ley) a las formas de capitalización. Esta propuesta no prevé carga alguna para las empresas y las garantiza con futuras compensaciones económicas;
- 2 Una disposición indirecta: favoreciendo más el sistema complementario en las fases de gestión de los recursos, de pago contributivo y de recepción de las pensiones, según una mejor desgravación fiscal de las cotizaciones y de los rendimientos con respeto al sistema público de previsión.

Se calcula que la transferencia del TFR puede suponer importes relevantes (casi 15 mil millones de euros por año) para los fondos de pensiones. Solo este dato bastaría como condición adecuada para fomentar el segundo pilar de manera creíble y duradera.

El Gobierno planea la gradual y completa sustitución, a largo plazo, de la estructura pública de pensiones de reparto por un sistema privado de capitalización sobre la base de fondos de pensiones. Para explicar los costes y las conveniencias de los dos sistemas se debe hacer una referencia a los márgenes del rendimiento. El sistema de capitalización depende de las inversiones en:

- *Títulos de obligación*, que rentan tasas de intereses reales más constantes en el tiempo, excepto en caso de inflaciones descontroladas y no previsibles;
- *Títulos de acciones*, que rentan tasas medias más elevadas pero sujetas en mayor medida a las oscilaciones del mercado financiero.

Los rendimientos del sistema de pensiones de reparto dependen del desarrollo del sistema económico, es decir, de los incrementos de la población ocupada y de la renta media (Castellino y Fornero, 2000). Los rendimientos de capitalización suelen ser superiores a los de reparto, si bien el factor riesgo es mucho más elevado a causa de la constante incertidumbre sobre la marcha de los mercados financieros y del crecimiento económico (Ferreiro y Serrano, 1996, 1999). De otra parte el TFR, financiado hasta la fecha mediante una contribución obligatoria del 6,91% de la retribución bruta del trabajador, y gestionado por la empresa como reserva contable del empleado, tiene una tasa de interés baja pero garantizada pero.

A pesar de este arriesgado factor en su rendimiento, el desarrollo del segundo pilar prevé además costes tanto para el trabajador como para su patrono: el primero renuncia a una suma retributiva útil y segura, el segundo tiene que garantizar periódicamente recursos que antes estaban disponibles sólo en el acto del cese de la relación laboral. Por eso el problema afecta al sistema entero. No parece posible dejar que se grave sobre la producción y el trabajo la suma entre el porcentaje de cotización “legal” del 32,7% y la porción “privada” del 9,25% (que es la resultante del 6,91% del TFR más las demás cuotas contributivas utilizadas en la Seguridad Social complementaria). La aportación total de la contribución pública y privada se volvería demasiado onerosa (alcanzando nada menos que el 41,95% de un salario medio) y sobre todo, no estaría en línea con las cargas contributivas normales de los demás países europeos.

El Gobierno intenta solucionar esta cuestión facilitando a las empresas rebajas de las cotizaciones obligatorias referidas sólo a los nuevos empleados. De esta manera no se quiere influenciar los tratamientos previstos por el sistema público³⁴. El menor importe contributivo (que según la ley vigente se calcula sin los efectos fiscales y con una reducción del porcentaje de cotización del 3% y del 5%) supondrá entre 0,3 y 0,6% del PIB, y será compensado:

- En los primeros años de activación de la ley, por el incremento de la cuota contributiva (hasta el 19% del salario) para los trabajadores con contratos atípicos;
- A medio plazo, por efectos del eventual crecimiento de la economía y de la ocupación.

De todas maneras, la desgravación contributiva y su relativa cobertura serán definidas cada vez teniendo en cuenta los documentos de financiación pública. Se desarrollarán además “amortiguadores” sociales más adecuados para quien pierda su trabajo, con ulteriores compensaciones fiscales para las empresas.

2.4 Otras disposiciones de un plan de reforma “necesario”

Como complemento de las actuaciones que forman parte de la *Delega Maroni*, existen otras intervenciones más específicas que refuerzan el proceso de transición estructural en

³⁴ La reducción de las cuotas sociales en la contratación de nuevos empleados ha sido una medida solicitada por la *Confindustria* (la principal organización empresarial italiana representativa de la industria y los servicios y que agrupa a más de 113.000 empresas de todos los tamaños, con un total de 4.200.000 empleados), a cambio de la cesión financiera del TFR. Según las empresas, si se utiliza el dinero del TFR (o sea, una propiedad de los trabajadores) para desarrollar los fondos de pensiones, es necesario una reducción de los costes laborales, disminuyendo así las cotizaciones sociales. De esta manera, las empresas se comprometerían a realizar más contrataciones y crear nuevo empleo.

correspondencia con el nuevo mercado de trabajo. Los titulares de rentas de prestaciones laborales ocasionales, de importes superiores a los 4.500 euros al año, deberán estar adscritos a una específica gestión de las pensiones de los trabajadores “atípicos”, en el caso de que estén sin otros seguros privados. Esto significa que para los trabajadores con contrato sujeto a proyecto, o de “Colaboradores Coordinados y Continuados”³⁵, y para los profesionales autónomos, se aplicarán las mismas cuotas vigentes que para los trabajadores adscritos a una específica “gestión para comerciantes” del INPS. Quien está sujeto a otras formas de Seguridad Social privada, está excluido de esta subida del porcentaje de cotización. Se prevé, además, que una parte del incremento de la cuota esté destinada a prestaciones de carácter social y formativo a favor de los trabajadores.

Entre las actuaciones llevadas a cabo con el fin de recabar mayores ahorros se pretende controlar las pensiones de invalidez para evitar malgastar recursos. En la Ley de Presupuestos 2004 se han recogido otras dos disposiciones sobre la reforma del sistema de Seguridad Social³⁶: (a) el artículo 15, que hace referencia a las cantidades que el Estado debe transferir al INPS para gastos de carácter asistencial (en el 2003 la suma de estos gastos fue de 695 millones de euros); y (b) el artículo 16, que instituye la financiación de la “renta de última instancia”, mediante una tasa obligatoria a sustraer de las pensiones de importe más elevado³⁷. En el texto presentado por el gobierno se ha establecido una cantidad no inferior a 516 euros diarios (o sea casi 15.000 euros por mes) para las así llamadas “pensiones de oro” del sistema contributivo obligatorio. La excedencia financiará el sistema social en la forma de “contribución de solidaridad” (del 2%, para los próximos tres años) para la asistencia social a aquellas familias que sufren pobreza absoluta.

* * *

Uno de los objetivos declarados por el gobierno es la equidad en la prestación de las pensiones mediante la eliminación de las desigualdades producidas en el cálculo de la pensión entre los varios entes gestores de la Seguridad Social, a fin de obtener un trato igual entre contribuciones y retribuciones de pensiones. En aras de esta igualdad, las intervenciones gubernamentales están destinadas a “salvaguardar las nuevas exigencias y la compatibilidad entre economía, mercado del trabajo, sociedad e individuos”. Las características técnicas del plan de reforma basadas en tal enfoque ideológico han sido plasmadas tanto en la *Delega Maroni* como en el Decreto Ley.

El Ministro de Economía, Giulio Tremonti, al presentar en Bruselas el programa de estabilidad del gobierno italiano indicó que los efectos de la reforma comenzarán a manifestarse progresivamente a partir del 2008, cuando el gasto de pensiones descienda en un 0,7% del PIB. De esta forma se reducirá gradualmente el peso del gasto de las pensiones en las finanzas públicas, lo que permitiría una rebaja de la deuda pública hasta el 60% del PIB en el 2018, dos años antes de cuando ocurriría con el actual régimen, y con un porcentaje mucho menor del alarmante 105% del PIB previsto en el 2005 (véase parágrafo 1.4). A cambio de

³⁵ Forma de contrato para consultores y colaboradores a tiempo determinado introducida en Italia con la *Reforma Treu* del 1997 y posteriormente modificada en el 2003 con la *Ley 30* (así llamada *Reforma Biagi*) relativa a trabajos atípicos.

³⁶ Como ya se ha apuntado, para el Gobierno Berlusconi todo el proceso de reforma financiera es inconcebible sin cambiar el sistema establecido por la Reforma Dini con fecha límite en los primeros meses del 2004.

³⁷ La “renta de última instancia” es un apoyo económico destinado a las familias pobres cuyos componentes están en paro y cuyas rentas son inferiores a la que establece oficialmente el ISTAT como mínimo vital. Este tipo de renta sustituye definitivamente al programa de “renta mínima de inserción” cuya financiación no ha querido prorrogar para el 2004 el Gobierno Berlusconi.

este compromiso por la reforma estructural de la Seguridad Social, el Gobierno Berlusconi ha recibido por parte de Unión Europea una mayor tolerancia para los criterios de déficit. Este “espaldarazo” de las autoridades europeas tiene una interpretación política por parte del Gobierno Berlusconi de apoyo a su proyecto de equilibrio financiero nacional.

La experiencia negativa de la fallida reforma del sistema de Seguridad Social en el 1994, ha convencido al primer ministro Berlusconi de que debe tomar precauciones políticas en esta ocasión. Tras no pocas discusiones se alcanzó a fines de 2003 un acuerdo en el seno de la coalición del Gobierno que apoya a Berlusconi. Pero lo más difícil será la consecución de un acuerdo con los agentes sociales, en particular con los sindicatos que han mostrado una fuerte unidad de acción contra los planes iniciales del gobierno. Con la finalidad del ahorro financiero³⁸ y establecida la premisa de equidad en el proceso de modernización y de adecuada sostenibilidad del Estado del Bienestar italiano, el Gobierno inició tiempo atrás la negociación con los sindicatos. Sin embargo, éstos últimos se negaban a fines de 2003 a apoyar cambios en el actual sistema de pensiones. Tanto el Gobierno como los sindicatos (apoyados políticamente por la oposición parlamentaria de izquierda) pretenden abordar el mismo problema de reestructuración del sistema de pensiones, con distintos puntos de partida y según modalidades antitéticas.

3. La oposición de los sindicatos: las críticas y las alternativas al plan de reforma

Los tres mayores sindicatos confederales italianos (CGIL, CISL y UIL) han juzgado el plan del Gobierno Berlusconi como estrategia política que dramatiza desproporcionadamente el problema de la Seguridad Social nacional. Los sindicatos niegan la existencia de una “emergencia de las pensiones” afirmando la sostenibilidad y el equilibrio del sistema de pensiones italiano consolidado a lo largo de los años ‘90. Las posiciones del Gobierno serían infundadas y basadas únicamente en la necesidad de tapar su incorrecta política de desarrollo, empleo y control de las finanzas públicas. “Berlusconi quiere más elasticidad de Europa a propósito de los parámetros de Maastricht (...) el Gobierno italiano tiene una relación desastrosa entre déficit y PIB, y por eso ha pedido más tiempo sobre esta cuestión a Bruselas a cambio de modificaciones «estructurales» y de políticas perversas para el Estado del Bienestar italiano, a consecuencia de las cuales millones de personas sufrirán efectos irreversibles³⁹”.

La oposición de los sindicatos es radical porque no están dispuestos a ningún tipo de acuerdo, ni total ni parcial, en el ámbito del presente plan de reforma. Tras las grandes movilizaciones masivas en contra de la reforma de pensiones (huelga general del 24 octubre del 2003 y manifestación unitaria de los sindicatos más representativos el 6 diciembre del 2003 en Roma) se ha reencontrado la misma unidad sindical que ya había conseguido movilizar a millones de trabajadores en contra del primer Gobierno Berlusconi en 1994.

De todas formas el Gobierno no renuncia a los contenidos de la reforma firmada por los ministros Maroni y Tremonti, mientras que los sindicatos quieren la anulación del plan gubernamental para luego programar un reajuste alternativo del Estado del Bienestar

³⁸ El gobierno está disponible a comprometerse solo con añadidas correcciones que garanticen los mismos ahorros (12 mil millones de euros por año) ya previstos con las maniobras de la *Ley Delega*.

³⁹ Entrevista al secretario nacional de la CGIL Guglielmo Epifani (periódico “Il Manifesto” 28 septiembre 2003).

italiano⁴⁰. No existe una negociación efectiva entre las dos partes, sino un “frágil” diálogo sobre visiones completamente distintas del mismo problema.

3.1 ¿Urge una reforma estructural del sistema de pensiones?

Tanto el Núcleo de Evaluación del gasto en pensiones como el Comité Ministerial, presidido por el secretario Brambilla (véase parágrafo 1.3.2), han confirmado que las intervenciones de reforma del sistema de pensiones de los años '90 han estabilizado virtuosamente la relación entre gasto pensionista y PIB. Actualmente los gastos para las pensiones de vejez y ancianidad son inferiores a las entradas contributivas por un total de casi un punto porcentaje del PIB. Para los sindicatos esta evaluación no justifica la urgencia en reformar las pensiones que intenta hacer el Gobierno.

Según las previsiones de gasto se espera un leve déficit en los próximos 15-20 años, pero la misma reforma del 1995 prevé una mitigación de este impacto negativo mediante una nueva determinación del *índice de sustitución* para el cálculo de las pensiones en el 2005, actualizándolo sobre la base de las transiciones demográficas y de la evolución del PIB a largo plazo. Es necesario recordar que la cantidad del gasto para pensiones es calculada en bruto de la imposición fiscal y, por eso, los ahorros que va buscando el Gobierno pueden salir de la cuota de cotizaciones pensionistas (casi 25 mil millones de euros) que se queda en las cajas del Estado en lugar de llegar a los jubilados (De Angelis, 2003).

Además las previsiones calculan un incremento futuro del gasto pensionista en Italia mucho más limitado que en los demás países europeos (solo +2,1%, véase tabla 5), mientras que el gasto social general sigue siendo más bajo de la media europea. Sí es verdad que las pensiones constituyen la porción más grande del gasto social, sin embargo, también es verdad que éstas forman parte de unas prestaciones que en otros países europeos se consideran como asistenciales y, por eso, se clasifican en otros títulos de balance. La afirmación de que en Italia la edad media de abandono del mercado del trabajo es mucho más baja con respecto a la media europea es falsa. En efecto, hace falta considerar no la edad legal de jubilación, sino la edad efectiva de abandono laboral que, en términos medios, se posiciona entorno a los 59 años (véase tabla 3). Esto ocurre porque uno de los problemas sociales italianos más serio está constituido por la expulsión anticipada de los trabajadores del mercado del trabajo⁴¹.

Según los datos estadísticos precedentes, un plan de reforma eventual debería ser considerado sólo con referencia al caso italiano porque el paralelismo con los gastos sociales de los demás países de la Unión Europea aparece a menudo distorsionado, por no decir políticamente “instrumental y engañoso” (Leone, 2003). Además los sindicatos sostienen que las recientes

⁴⁰ “Sobre materias que se refieren a la vida de millones de personas (ciudadanos y trabajadores) y comprometen recursos públicos y estilos de vida de distintas generaciones, el enfrentamiento del sindicato es una obligación moral y política para afrontar una negociación que vaya más allá del problema de las pensiones, y que se interese por el Estado de Bienestar (...) Sólo dentro de una política general del *welfare*, adecuada y socialmente sostenible, el sindicato podría aceptar, remodelar y desarrollar una nueva eficiencia democrática para el nuevo Estado de derecho” (secretario confederal de la CISL Pier Paolo Baretta, en la introducción del documento sindical publicado en el periódico “Rassegna Sindacale”, n. 37, octubre 2003).

⁴¹ En los primeros seis meses del 2003, de 59.000 trabajadores con pensión de ancianidad, 11.800 (el 20,2%) han sido “obligados” a abandonar sus trabajos por movilidad interna de las empresas, “caja integración” o, peor aún, desempleo. Unos pocos menos de 5.000 (el 8,5%) se han acogido a las pre-jubilaciones, mientras que otros 12.000 (el 20,5%) han elegido una salida incentivada una vez alcanzados los requisitos necesarios. El total es de casi 29.000 personas que, a su pesar, se han jubilado (INPS, 2003b).

disposiciones del Ecofin sobre los excesivos valores de gasto público de Francia y Alemania, aunque debiliten el Pacto de Estabilidad, también aflojan las presiones sobre la reforma de las pensiones en Italia, y no fuerzan al Gobierno Berlusconi de manera urgente y radical.

Con la confirmación de la estabilidad del gasto pensionista, por lo menos a corto plazo, según el régimen ahora en vigor, es evidente que la alarma difundida hace meses por el Gobierno italiano sobre la necesidad de una nueva reforma tiene otros objetivos. Los sindicatos leen las propuestas del Gobierno desde la perspectiva de un desmantelamiento progresivo del Estado del Bienestar público:

- el primer objetivo es la reducción del coste laboral para las empresas, mediante la reducción fiscal para los nuevos empleados, sin presupuesto suplementario para formación o desarrollo;
- el segundo objetivo es la reducción del gasto social general para cuadrar el balance público con mayores cargas para los trabajadores y los jubilados.

La *Ley Delega* es necesaria para el primer objetivo, mientras que las propuestas de abolir las pensiones de ancianidad, prolongar la edad para la jubilación, y pasar al sistema de cálculo contributivo (también para los trabajadores más ancianos, que no han podido acceder a los fondos de pensiones para complementar sus rentas) se refieren todas al segundo objetivo del Gobierno.

A causa de este enfrentamiento político, el curso parlamentario para la reforma de pensiones se ha vuelto largo y tortuoso, aunque ya ha tenido sus primeros efectos perversos entre los trabajadores italianos. Quien ya puede solicitar dejar su trabajo para jubilarse, intenta conseguirlo antes de que entren en vigor las modificaciones planificadas por el Gobierno. En los primeros nueve meses del 2003 las instancias para la pensión de ancianidad han sido 256.143, incrementándose un 19,1% respecto al período enero-septiembre del 2002⁴². Hasta ahora parece que no han tenido éxito los incentivos prometidos por el Gobierno ni tampoco el registro para el respeto de los derechos adquiridos para la jubilación. La gente se ha enterado que la última temporada útil para jubilarse pudiera ser en el 2003. Tras ésta, se necesitarán 40 años de cotizaciones, siempre y cuando no se quiera conseguir la pensión de ancianidad antes, aunque esta opción supondría una renta más baja. Los sindicatos interpretan esta alarmante “fuga” para conseguir las pensiones como un índice de desconfianza hacia el Gobierno y como una extremada defensa a un derecho que se presenta incierto en el futuro inmediato.

3.2 *Los efectos perversos de las propuestas del gobierno*

Para los sindicatos el objetivo del Gobierno de centro-derecha es desarrollar el crecimiento económico y el empleo a través de una rápida reducción del balance público. Los recortes al sistema del bienestar constituyen un aspecto ejemplar de la imposición neoliberalista para estimular el desarrollo económico (Pizzuti, 1999). Reducir el gasto público significa reducir las entradas fiscales, especialmente la bajada impositiva y contributiva a cargo de las empresas para mejorar la oferta. Consecuentemente, se quiere privilegiar la sanidad privada, la escuela privada y, por supuesto, los servicios privados para la seguridad y la protección social. En este nuevo contexto el ciudadano intentará asumir una relación totalmente individual con el sistema privatizado de los servicios.

⁴² Aumento más limitado de las instancias para las pensiones de vejez que han sido 205.215, un 2,7% más, con respecto al mismo periodo del 2002 (INPS, 2003b).

El desmantelamiento de la Seguridad Social pública empieza con la bajada de las cotizaciones e impuestos para las empresas que contratan nuevos empleados. Esta operación expone el sistema no solo a un futuro incierto, sino también a una rápida e indefinida inestabilidad. El plan de reforma prevé la reducción entre 3 y 5 puntos de porcentaje, sin efectos negativos sobre la pensión, de las cotizaciones pagadas por los empresarios para las nuevas contrataciones. Reduciendo las entradas contributivas se introduce un factor de inestabilidad financiera con respecto al equilibrio del método contributivo. Es decir que disminuyendo los recursos para el sistema público se pretende hacer creer que existen más para el sector privado.

Sin embargo el verdadero mecanismo es otro. En la medida en que serán menores los recursos para el sector público, serán más bajos sus rendimientos, con una necesidad de incentivar el sector privado. De esta manera empieza una progresiva desestructuración de la Seguridad Social pública obligatoria minando sus bases. Se corre el riesgo de alterar tanto la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, como la necesidad de garantizar pensiones adecuadas a todos los trabajadores⁴³, perjudicando a los más jóvenes que tendrán la pensión calculada sobre el total de las cotizaciones pagadas a lo largo de toda su vida laboral. Si por un lado la reducción de las cotizaciones pagadas por las empresas constituye un corte importante de los costes laborales, por otro lado esta misma disposición tendría efectos paralelos con relación al balance público general y las perspectivas del sistema productivo nacional. En el futuro será necesario compensar esta falta de ingresos por cotización con aumentos de las entradas fiscales o con otras rebajas en el gasto social⁴⁴.

En lo que se refiere a las condiciones para el retraso de la jubilación, no se puede compartir la solución propuesta por el Gobierno, por una razón de interés económico y por un principio de constitucionalidad. En primer lugar el incentivo a seguir trabajando resulta efímero en cuanto que, tras el aumento de la retribución durante unos meses, posteriormente se percibirá una pensión reducida para el resto de la vida. Además se viola la legitimidad constitucional (artículo 53 de la Constitución Italiana) y la exclusión de la imposición fiscal de una cuota de la renta salarial.

De todas formas la permanencia en actividad de los trabajadores ancianos sería una estrategia anacrónica con respecto a las futuras tendencias del mercado de trabajo italiano. Ya ahora las empresas prefieren invertir en la formación de los jóvenes para fidelizar nuevos empleados con contratos más bajos. Existe entonces un problema cultural, un enfrentamiento entre la lógica de la sociedad y la de las empresas: por un lado, la vida media de las personas se alarga, elevando el umbral de la vejez y, por otro, las empresas anticipan cada vez más la edad para considerar “anciano” a un trabajador.

Por eso la elevación de la edad de jubilación tendría un efecto positivo sobre la tasa de ocupación sólo si se reducirá el proceso de expulsión de los trabajadores ancianos desde el sector productivo, realizando, por ejemplo, políticas para un “envejecimiento activo”, y reduciendo los riesgos de exclusión a causa de la evolución tecnológica de la nueva sociedad del conocimiento. En este sentido, el verdadero riesgo sería la traducción del aumento de la

⁴³ En este sentido la ecuación es sencilla: menores ingresos hoy = menor cobertura “adecuada” de las pensiones mañana.

⁴⁴ Cada punto de cotización corresponde al 0,2% del PIB. Con el recorte de 3 ó 5 puntos del porcentaje de cotización se produciría un enorme agujero en las cuentas del INPS para el pago de las pensiones existentes. Para cubrir este déficit (que el Gobierno considera como si fuese “ahorro”) hay pocas soluciones y son arriesgadas: aumentar la deuda pública, por ejemplo, alteraría demasiado el Pacto de Estabilidad.

edad de jubilación en un aumento de la tasa de desempleo para las personas con más de cincuenta años.

A esta problemática se añade la cuestión del TFR. En los compromisos del Gobierno, el segundo pilar del sistema de pensiones será sustentado por la transferencia obligatoria del total del TFR. Esta operación cambiaría la misma naturaleza del TFR que se volvería obligatoriamente de salario diferido, con un rendimiento limitado pero seguro, a capital de riesgo (Castellino y Fornero, 2000). De hecho se elimina la liquidación final del trabajador y se baja su renta monetaria total.

Además el mercado financiero italiano tiene todavía una amplitud y un nivel competitivo modestos, por la escasa tendencia de las empresas a cotizar en la bolsa. Esto significa que gran parte del ahorro delegado a los fondos de pensiones sería invertido en el exterior. Tal pérdida de capital obstaculizaría el crecimiento económico interno del país, sobre todo dificultaría el aprovisionamiento financiero por parte de las pequeñas y medianas empresas (que ejercitan una fundamental función en el sistema productivo italiano).

Los últimos eventos del mercado financiero italiano (caso Parmalat) evidencian el problema del riesgo y de la carente garantía que caracterizan los sistemas a capitalización. En el 2002 los *fondos de pensiones cerrados* han tenido un rendimiento medio negativo del 3,4%, mientras que para los fondos abiertos la pérdida ha sido del 10,5% (COVIP, 2003).

Por todas estas razones el desarrollo de los fondos de pensiones mediante el TFR tendrá un coste considerable: por un lado el trabajador verá reducida la posibilidad de disponer del TFR a lo largo de su vida activa y, al término de ésta, de disfrutarla como renta parcial y vitalicia, y no como suma de capital; por otro lado, para la empresa perderá también la disponibilidad efectiva del TFR, tendrá que recorrer a recursos financieros menos elásticos y más costosos. Parece evidente que la expansión del sistema de capitalización significa sacrificar obligatoriamente el TFR y perjudicar la previsión pública de reparto, con consecuencias negativas para el nivel y la seguridad de la cobertura general de las pensiones, para la distribución de la renta y para la funcionalidad social, pública y privada, del sistema financiero-productivo (Pizzuti, 1999).

La bajada de los impuestos y la transferencia obligatoria del TFR a los fondos de pensiones privados son las dos intervenciones que cambian completamente el esquema de la Reforma Dini de 1995. Aunque el Gobierno sea capaz de destinar cada año los recursos suficientes para cubrir los efectos de la menor imposición fiscal, esto sería un peso insostenible para las cajas estatales.

3.3 En defensa del sistema público de Seguridad Social

En Italia hace falta seguir con el proceso de reforma empezado en los años '90 y extender a todos los trabajadores las reglas de acceso al sistema de Seguridad Social. Se tienen que valorar los resultados conseguidos hasta ahora y también es necesario eliminar las disparidades de tratamiento que todavía existen sobre los porcentajes de cotizaciones contributivas, sobre los sistemas de cálculo de las pensiones y sobre la misma cantidad de distintos tipos de pensiones, ya que debe garantizarse los mismos derechos y solidaridad para todos.

El Gobierno tiene que actuar con urgencia sobre la extensión del seguro obligatorio para los trabajadores que hoy no tienen ninguna cobertura pensionista, como son los trabajadores con contratos atípicos y con una biografía laboral precaria. De esta manera, será fundamental la difusión de los derechos sociales básicos en materia de enfermedad, maternidad, indemnización, paro y mantenimiento de la renta.

En términos de sostenibilidad financiera resulta más urgente formalizar definitivamente la separación entre previsión y asistencia social, para aclarar la imputación de los relativos pesos y, consiguientemente, de los costes efectivos que se refieren al sistema de previsión. A partir de esta distinción será más fácil y objetivo el proceso de reorganización de los entes de Seguridad Social pública para garantizar eficiencia, eficacia, transparencia y simplificación.

Entre los verdaderos problemas que necesitan solución a corto plazo, los sindicatos anteponen la defensa del poder de compra de las pensiones, a las finalidades de ahorro planificadas por el Gobierno. Entre 1992 y 2002 el PIB italiano ha subido anualmente un 1,7% más que la inflación: esto significa que el valor real de las pensiones ha bajado del 15% en diez años (Mazzetti, 2003). La pérdida del valor de compra de las rentas pensionistas en Italia depende tanto del aumento de la inflación como, sobre todo, de la falta de un enganche al PIB nacional, y de la ausencia de significativas rebajas para los consumos de la población anciana⁴⁵. La defensa salarial es entonces una urgencia que se tiene que reevaluar rápidamente para que la pensión sea de verdad una renta digna y adecuada para las exigencias de los ancianos y asistidos.

En la diatriba entre los sindicatos y el Gobierno, la opción de un sistema de previsión mixto permanece como una constante para ambas formaciones. La previsión obligatoria no es capaz de seguir asegurando pensiones dignas a los más jóvenes, pero al mismo tiempo, no puede ser abandonada porque garantiza una función redistributiva necesaria. De todas maneras, los fondos de pensiones privados son esenciales porque aseguran rentas mayores, pero no pueden sustituir completamente el sistema de reparto, pues de lo contrario se crearía un enorme agujero en las finanzas públicas. Los dos pilares pueden equilibrarse teniendo en cuenta los vínculos, sin poner en riesgo los objetivos finales. La sustitución propuesta por el Gobierno a largo plazo, no ofrece esta garantía: los fondos son alimentados por el ahorro conseguido, pero la capacidad de producir ahorro la tienen sólo los trabajadores con los salarios más altos. Entonces un sistema enfocado únicamente sobre los fondos, y que pierda el perfil solidario y redistributivo, no responde a sus verdaderas finalidades.

El sistema tiene que conjugar las razones de la equidad con las de la solidaridad intergeneracional y del equilibrio contable. Se puede conseguir esto en virtud de las ventajas de los fondos de capitalización en el sentido de flexibilidad de las elecciones individuales de ahorro, refuerzo de los mercados financieros, tasas de rendimiento más elevadas de las de los esquemas de reparto y crecimiento del ahorro y, en consecuencia, de la renta total (Amato y Maré, 2001). Con esta función el componente privado, en el contexto de un sistema mixto, se caracterizaría como instrumento de “re-equilibrio” de los recursos entre la edad activa y la inactiva, con contenidos mínimos de solidaridad y redistribución (Fornero y Fugaza, 2000).

Sin embargo, ahora, este tipo de sistema mixto se mantiene sobre el incierto dualismo entre una versión de tipo paternalista, para garantizar la solidaridad entre los ciudadanos y las categorías varias de trabajadores, y una filosofía fundada sobre la libertad de elección y la

⁴⁵ Los aumentos debidos a la inflación atañen justamente a los bienes y servicios que componen la “canasta” típica de los jubilados: los alimentos, el alquiler y los fármacos (Mazzetti, 2003).

responsabilidad individual. El contraste se manifiesta en la búsqueda de garantías y tutelas mediante una estrecha regulación del mercado y el énfasis sobre la flexibilidad, la autonomía personal y la correspondiente admisión de riesgo. Por esta razón es prioritario salvaguardar los principios de accesibilidad, solvencia y eficiencia de quien confíe en los fondos complementarios.

Las soluciones posibles para esta disposición mixta del sistema italiano de pensiones son distintas y a menudo inconciliables. No es fácil hacer propuestas resolutivas en esta temporada de crisis de identidad política y de sostenibilidad y competitividad económica para Italia y Europa. Lo más importante será salir de esta situación “sin olvidar que se pueden corregir las consecuencias negativas del capitalismo valorizando la responsabilidad pública en la dirección de la economía, el valor social del sistema de los impuestos, la función económica del gasto social (...) en otros términos, valorizando la centralidad del trabajo y de las personas más que la de las empresas” (Leone, 2003).

Anexo 1 – Jubilación: cálculo “retributivo” y “contributivo”

La pensión de jubilación se obtiene al cumplirse tres requisitos esenciales: edad, umbral mínimo de contribución y cese de la relación laboral. Esta tercera condición no es aplicable a los trabajadores autónomos que pueden solicitar la jubilación y seguir desarrollando su propia actividad laboral. Después de la Ley 335/1995 se dan dos métodos de cálculo para la obtención de la pensión de jubilación: el método “retributivo” y el método “contributivo”. Éste último sustituirá eventualmente al primero.

El cálculo “retributivo”

El sistema de cálculo retributivo se mantiene vigente para los asalariados que con fecha 31 diciembre del 1995 tenían una antigüedad contributiva de al menos 18 años. Se trata de trabajadores que no han optado por el nuevo sistema de cálculo contributivo en 1995, y que ya no pueden hacerlo. Para conseguir la jubilación, además del cese de la relación laboral, es necesario haber cumplido a fecha 1 de enero del 2000, 65 años, en el caso de los hombres, y 60, en el de las mujeres. El tercer requisito solicitado es poseer al menos 20 años de contribución acreditada. Con el Decreto Ley 503/1992 se fijaron dos cuotas sobre la liquidación de la pensión:

- Cuota A – Relativa a una antigüedad contributiva hasta finales de 1992, y cuyo cálculo se realizaba de acuerdo a los últimos 5 años de contribución;
- Cuota B – Relativa a una antigüedad posterior a 1992, y cuyo cálculo se realiza sobre la base de los últimos 10 años de retribución.

El cálculo “contributivo”

El cálculo contributivo se basa en las contribuciones anuales revaluadas sobre la base de la tasa media de crecimiento del PIB de los últimos 5 años. Se aplica a los trabajadores por cuenta ajena y los autónomos, ocupados a partir del 1 de enero del 1996, sin contribuciones precedentes, o a quien ha optado por el sistema contributivo, si está en posesión de 15 años de contribución, de los cuales al menos 5 han transcurrido con nuevo sistema y con una antigüedad contributiva, a 31 diciembre del 1995, inferior a 18 años. Los requisitos son el cumplimiento de 57 años de edad, el cese de la relación laboral y la posesión de, al menos, 5 años de contribución efectiva. Al alcanzar los 40 años de contribución se prescinde del requisito de edad, mientras que en el límite del importe de pensión, se prescinde del cumplimiento de los 65 años de edad. Al jubilarse se procede a acumular las cuotas o contribuciones efectuadas a las que se les aplica un coeficiente de conversión relativo a la edad del asegurado en el momento de la jubilación. El total contributivo está constituido por la cuota contributiva del 32,7% del salario bruto, para los trabajadores por cuenta ajena, y del 20% para los trabajadores autónomos (profesionales, artesanos, comerciantes, agricultores). Para los trabajadores adscritos a la gestión mixta, este valor porcentual de cómputo es variable.

El coeficiente de transformación es un porcentaje que se aplica al montante contributivo total y establece la cantidad de la pensión anual bruta. Las prestaciones a las que el jubilado tiene derecho están en función de las cotizaciones que ha entregado corregidas, en sentido inversamente proporcional, a la esperanza de vida restante en el momento de la jubilación. La normativa prevé, además, una revisión cada diez años de tales coeficientes de transformación que se pueden ajustar con el tiempo, de manera que se tenga en cuenta la esperanza de vida en el momento de la jubilación y del crecimiento económico del país en períodos de larga duración. La aplicación del método de cálculo contributivo conllevará la disminución de los intereses de sustitución (véase tabla 2).

El cálculo con el sistema mixto

La Reforma Dini prevé la aplicación de un sistema “mixto” de financiación de las pensiones para aquellos que a 31 diciembre del 1995 tuviesen una antigüedad contributiva inferior a los 18 años. El importe de la pensión se calcula sobre la base tanto del sistema retributivo como del contributivo. En particular, se aplica el sistema retributivo para la antigüedad acumulada hasta el 31 diciembre de 1995 y el contributivo para la antigüedad a 1 enero de 1996.

Fuente: Peracchi, 2000; Mirabile y Pennacchi, 2001; Fornero y Fugaza, 2002.

⁴⁶ Anexos explicativos referidos a las características del sistema italiano de previsión social antes de la efectiva puesta en marcha del plan de reforma del Gobierno Berlusconi.

Anexo 2 - Pensiones de ancianidad

La pensión de ancianidad consiste en la posibilidad de jubilarse independientemente de la edad prevista para la jubilación de vejez si se han alcanzado determinados umbrales de cotización. Con anterioridad a haber cumplido la edad para obtener la jubilación se puede solicitar la pensión de ancianidad pero sólo si se han cumplido los siguiente requisitos:

- 35 años de cotizaciones y 57 años de edad para los trabajadores por cuenta ajena de ambos sectores privado y público, o 40 años totales de contribución. En el 2003 los pertenecientes al *Instituto Nacional de Previsión para los Empleados de la Administración Pública* tenían acceso con 35 años de cotizaciones y 56 años de edad, o con solo 37 años contributivos. Este ultimo requisito de la mayor ancianidad de contribución subirá gradualmente, hasta llegar a los 40 años cotizados en el 2008.
- 35 años de cotizaciones y 58 años de edad para los trabajadores autónomos (artesanos, comerciantes, agricultores), o con 40 años totales de contribución.

La pensión de ancianidad ha sido sustituida por la prestación única de jubilación para los que han alcanzado su derecho desde el 1° de enero del 1996. Para recibir la pensión de ancianidad los trabajadores por cuenta ajena deben cesar su actividad laboral (porque para ellos es incompatible el cúmulo entre renta salarial y pensión), mientras que los autónomos pueden continuar su actividad sin tener que darse de baja de las categorías (o sea del gremio de profesionales al que pertenecen).

Cuando el trabajador ha cumplido con los requisitos necesarios para la percepción de la pensión de ancianidad, se necesita esperar un periodo denominado "ventana de salida", tres meses por año: por ejemplo si los trabajadores por cuenta ajena cumplen con los requisitos dentro del primer trimestre del año, se jubilan desde el 1 julio de ese mismo año; si es en el segundo trimestre, el comienzo de la prestación es en octubre del mismo año, etc. La *Ley 662/1996* establece la posibilidad de obtener la prestación pasando del tiempo completo al *part time* (no inferior a 18 horas por semana). En este caso la cuantía de la pensión se reduce de manera inversamente proporcional al horario laboral. Pero la prestación de la pensión *part time* no puede superar el salario de un trabajador *full time*. La empresa, en este caso, tiene la obligación de incorporar nuevos empleados para cubrir el horario "liberado" (obligación inexistente en el sector público).

Anexo 3 – El TFR, o Tratamiento del Fin de la Relación laboral

El "Tratamiento del Fin de la Relación laboral", previsto y regulado por la *Ley 297/1982*, establece el pago de una cuota del salario de los trabajadores por cuenta ajena. La razón para el pago de dicha cuota es el retraso en la percepción de las cantidades debidas en caso de despedida, fin del contrato o jubilación. Este retraso obliga a los trabajadores a un ahorro forzado que queda cubierto por el TFR, en caso de necesidad de financiación para gastos extraordinarios (gastos familiares extra no previstos, etc.).

En el momento en que cesa la relación contractual, el empresario o patrono debe abonar una cantidad previamente fijada y sustraída anualmente del salario del trabajador, y que la empresa ha depositado anualmente en un fondo a fin de pagar el TFR. Considerando que parte de esta cuota (0,5%) va al INPS como contribución para las prestaciones de jubilación, la cuota ahorrada anualmente es del 6,91% de la retribución. En el sector público el valor de la prestación se calcula mediante la multiplicación de la última retribución (con porcentajes distintos según la clase retributiva y el sector laboral) por los años de servicio efectivos y contabilizados. La *Ley 335/1995* prevé también la posible aplicación del TFR a los empleados públicos.

En caso de que el trabajador haya estado empleado por el mismo empresario o patrono durante un mínimo de ocho años, se puede solicitar un anticipo --por una sola vez y no superior al 70%-- del TFR madurado. Los casos en que se puede obtener el anticipo del pago del TFR son: (a) gastos sanitarios para tratamiento o intervenciones extraordinarias, así reconocidas por las autoridades competentes, y (b) adquisición de la primera vivienda (incluida la de los hijos) documentada en acto notarial.

Fuente: Castellino y Fornero, 2000; Damiano y Lapadula, 2000; Amato y Maré, 2001.

Anexo 4 – INPS (Instituto Nacional de Previsión Social) y INPDAP (Instituto Nacional de Previsión para los Empleados de la Administración Pública)

En 1992 el sistema italiano de Seguridad Social estaba constituido por 54 entes y 47 regímenes de pensiones. Éstos últimos correspondían a diferentes gremios que garantizaban tratamientos diferenciados en paridad de condiciones laborales. Las reformas de los años 90 han transformado este sistema que hoy resulta más uniforme en las normativas de los distintos regímenes de categoría, y que se agrupan en dos entes principales:

- El Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), al que corresponden dos tercios del gasto y que cubre actualmente la mayor parte de los trabajadores por cuenta ajena en el sector privado (casi 12 millones) y de los trabajadores autónomos;
- El Instituto Nacional de Previsión para los Empleados de la Administración Pública (INPDAP), que asegura a 3.283.000 empleados principalmente por medio de la “Gestión Especial de los tratamientos pensionistas de los dependientes estatal” y la “Caja para la Jubilación de los dependientes de los Entes Locales”.

El INPS en el 2001 gestiona los esquemas de Seguridad Social para el 76% de los asegurados, mientras que el INPDAP al 22%. El INPS gestiona el Seguro General Obligatorio (así llamado AGO) al que están suscritos la mayoría de los trabajadores del sector privado y también los de los entes semi-públicos. Reciben el seguro del AGO todas las personas mayores de 14 años que sean empleados en alguna actividad laboral en territorio italiano. El AGO distribuye las prestaciones por minusvalía, ancianidad y supervivencia (IVS). Los trabajadores autónomos están inscritos a una compañía propia de seguro general obligatorio y están subdivididos en cuatro fondos gestionados por el INPS: para artesanos (185.000 asociados), comerciantes (1.800.000 asociados), agricultores directos, propietarios y aparceros (646.000 asociados) y trabajadores semi-dependientes (2.070.000 asociados) y constituyen un total de 5.306.000 asegurados. La gestión de la Seguridad Social de los profesionales liberales implica a 11 entes autónomos y privatizados para un total de 45.000 asegurados.

Fuente: Rapporto INPDAP 2002 sullo Stato Sociale

Anexo 5 - Los Fondos Complementarios de Pensiones

Las reformas de la Seguridad Social introducidas en 1993 han favorecido la constitución de formas de pensión complementarias de capitalización. Es decir, fondos de ahorro voluntario presentes en todos los sectores productivos y para todas las categorías de trabajadores: privados y públicos, dependientes y autónomos. Son servicios autónomos y privados de pensión, que desde los años '90 se han añadido a las prestaciones públicas de Seguridad Social adquiriendo un distinto cargo jurídico. Se dividen en tres formas:

- *Fondos cerrados*: fondos dirigidos a trabajadores por cuenta ajena y basados en acuerdos colectivos estipulados por los actores sociales (sindicatos y empresarios) en el ámbito de los sectores económicos nacionales y de ámbito territorial o empresarial. La constitución de estos fondos se efectúa por iniciativa de las propias asociaciones de trabajadores autónomos.
- *Fondos abiertos*: dirigidos indistintamente a todas las categorías de trabajadores (por cuenta ajena y autónomos), gestionados por intermediarios financieros (bancos, agencias de seguro, agencias de gestión de ahorros, etc.); la adhesión a este tipo de fondos puede realizarse tanto de forma individual como colectivamente.
- *Planes Individuales de Pensiones (PIP)*: añadidos por el *Decreto Ley 47/2000*: se aplican a través de pólizas de seguro de vida y ofrecen prestaciones de pensiones como las previstas para los mismos fondos de pensión y el mismo régimen fiscal.

El sistema privado complementario de previsión social se compone de la “segunda pilastra” (la primera se refiere al sistema público de pensiones de reparto) constituido por fondos abiertos y cerrados (de adhesión colectiva), y la “tercera pilastra”, constituida por los PIP (sólo de adhesión individual). La ley preveía que la adhesión a un fondo pensionista fuera siempre voluntaria e individual para los trabajadores por cuenta ajena, calculando las prestaciones según un principio de capitalización y sobre la base de cotizaciones fijas. Todas estas son medidas de ahorro en pensiones, invertido según las reglas del mercado financiero, con un contenido mínimo (o completamente ausente, como en el caso de los PIP) de solidaridad interna en cada la categoría y entre generaciones, y de *risk-sharing* con la empresa.

Fuente: Lapadula, 1997; Amato y Maré, 2001; Mirabile y Pennacchi, 2001.

Anexo 6 - Jubilados e importe anual de las pensiones por tipología de pensión (2002)

A fines de 2002 el número de titulares de pensiones en Italia era de 16.345.493. El importe anual de las rentas de jubilación es de 189.295 millones de euros (con una variación del +4,6% con referencia al año anterior). La mayoría de los jubilados (el 47,3%) recibía prestaciones de vejez, el 7,3% prestaciones de invalidez y el 9,7% prestaciones como supervivientes.

Tipos	Beneficiarios		Importe Medio Bruto
	Número	%	Euros (año)
Vejez y ancianidad*	7.734.151	47,3	13.100,16
Invalidez	1.192.743	7,3	6.785,12
Supervivientes	1.592.197	9,7	7.927,40
Indemnización	351.898	2,2	2.509,30
Asistenciales	1.253.369	7,7	4.878,66
Más de una IVS**	1.979.142	12,1	13.388,98
IVS y Indemnización	715.029	4,4	15.286,39
IVS y Asistenciales	1.447.720	8,9	14.803,84
Otras	79.244	0,5	17.707,38
Total	16.345.493	100,0	11.580,88

Fuente: Italia - Los beneficiarios de prestaciones de pensiones en el 2002 (ISTAT 2003)

Los beneficiarios que reciben sólo prestaciones de indemnización (por accidente laboral) son el 2,2% del total de los pensionistas, un porcentaje inferior a la de los titulares de prestación asistenciales (7,7%: de las pensiones o contribuciones sociales, pensiones de minusvalía civil y pensiones de guerra). La suma de los pensionistas de invalidez, vejez y supervivencia (así llamada IVS) es de 12,1% y es mayor a la de los beneficiarios que suman uno o más tratamientos IVS con pensiones de indemnización (4,4%) o de asistencia (8,9%). Finalmente, quien suma pensiones de indemnización y de asistencia y los titulares de al menos tres pensiones de tipo distinto (clasificados en "otros") representan el 0,5% del total.

Analizando la distribución de los pensionistas por número de prestaciones recibida, resulta que el 69,4% recibe una única pensión, el 23,9% acumula dos y el 6,7% es titular de al menos tres.

El importe medio bruto anual de las rentas por pensiones es de 11.581 euros, equivalente a un valor medio mensual de casi 965 euros. El importe medio más elevado corresponde a los beneficiarios incluidos en la tipología "otro", que reciben varias pensiones *per cápita*. Los beneficiarios de las prestaciones de indemnización perciben el importe medio anual más bajo (2.509 euros). Los importes medios son más elevados para los jubilados que perciben distintas tipologías de pensiones y para los titulares de pensiones de vejez. Estos últimos cobran pensiones por una valor medio anual de 13.100 euros.

* La percepción de ambas pensiones (de vejez y de ancianidad) no son compatibles y no se pueden sumar entre ellas. Es decir que quien reciba ya una pensión de ancianidad no puede solicitar otra que sea de vejez.

** IVS corresponde a pensiones de Invalidez, Vejez y Supervivientes.

Referencias bibliográficas y documentos

AA.VV.

2003 *Special Report. State pensions in Europe*, The Economist, pp.71-75, 27 septiembre 2003, Nueva York.

Accornero, Aris

1997 *Era il secolo del lavoro. Più interessanti ma meno tutelati i lavori del futuro?*, Il Mulino, Bolonia.

Amato, Giuliano y Maré, Mauro

2001 *Le pensioni. Il pilastro mancante*, Il Mulino, Bolonia.

Brunetta, Renato y Cazzola, Giuliano

2003 *Nota per una "Maastricht delle Pensioni"*, Documento de trabajo para el semestre de presidencia italiana de la Unión Europea, Bruselas, mayo 2003.

Carrera, Francesco y Mirabile, Maria Luisa

2003 *Lavoro e pensione. Diagnosi di un rapporto critico*, Ediesse Edizioni, Roma.

Castellino, Onorato

1995 *La previdenza sociale dalla Riforma Amato alla Riforma Dini*, en "Rivista Internazionale di Scienze Sociali", año CIII, n.3, julio – septiembre, pp. 457-472.

Castellino, Onorato y Fornero, Elsa

2000 *Il TFR: una coperta troppo stretta*, Documento 1/00 del "Center for Research on Pensions and Welfare Policies" (CERP), Turín.

2001 *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Il Mulino, Bolonia.

2002 *La delega al governo in materia previdenziale: una valutazione*, Documento del "Center for Research on Pensions and Welfare Policies" (CERP), Turín.

Coluzzi, Massimiliano y Palmieri, Stefano

2001 *Welfare a confronto. Funzioni e contenuti del sistema di protezione sociale in Europa*, Ediesse Edizioni, Roma.

Comité de Política Económica de la Unión Europea

2003 *Gastos en pensiones en la Unión Europea*, Bruselas.

Consejo de la Unión Europea

2002 *Informe del Comité Europeo sobre los balances de la "Europa de los Quince": estimaciones para el bienio 2003-2004*, Bruselas.

2003 *Relación conjunta de la Comisión y del Consejo en materia de pensiones adecuadas y sostenibles*, Bruselas, 3 marzo 2003.

Consejo de Ministros italiano

2002 *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici (Italia 2002)*, Roma, octubre 2002.

Consejo de Ministros y Ministerio de la Economía y de las Finanzas italianos

2003 *Documento di Programmazione Economica-Finanziaria per gli anni 2004-2007*, Roma, 16 julio 2003.

COVIP – Comité de Vigilancia sobre los Fondos de Pensión

2003 *Report anual - Año 2002*, Roma, mayo 2003.

Damiano, Cesare y Lapadula, Beniamino

2000 *L'altra pensione. Riforma del Tfr e fondi contrattuali*, Ediesse Edizioni, Roma.

De Angelis, Antonio

2003 *I conti della previdenza. Guida alla lettura del rapporto del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale*, Ediesse Edizioni, Roma.

Ferrera, Maurizio y Gualmini, Elisabetta

2000 *Reforms Guided by Consensus: The Welfare State in the Italian Transition*, en "Recasting European Welfare States" de Maurizio Ferrera y Martin Rhodes, Frank Cass, Londres pp. 187 – 208.

Fornero, Elsa y Fugazza, Carolina

2002 *Un mercato troppo segmentato? Uniformità e differenze nel mercato previdenziale italiano*, Documento del "Center for Research on Pensions and Welfare Policies" (CERP), Turín.

Giovannini, Roberto

2000 *Il futuro delle pensioni. Demografia, sostenibilità, ideología*, Ediesse Edizioni, Roma.

Ferreiro Aparicio, Jesús y Serrano Pérez, Felipe

1996 *Eficiencia económica y sistemas públicos de pensiones*, en "Sociología del Trabajo" n.28, otoño 1996 – Madrid, pp. 99-127.

1999 *Protección social e incertidumbre*, en "Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales" n.16 (Economía y Sociología), Madrid, pp. 97-115.

INPDAP

2002 *Rapporto INPDAP 2002 sullo Stato Sociale*, Roma.

INPS

2000 *Terzo Rapporto sulla Regionalizzazione dei Bilanci INPS*, Roma.

2003a *Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale*, Roma.

2003b *Terzo Rapporto Trimestrale – Año 2003*, Roma, septiembre 2003.

2003c *Report anual – Año 2002*, Roma.

ISTAT

2002 *Investigazione sulla forza lavoro in Italia – Año 2001*, Roma.

2003 *Report anual – Año 2002*, Roma, mayo 2003.

2003 *I beneficiari delle prestazioni pensionistiche – Año 2002*, Roma, 18 diciembre 2003.

Lapadula, Beniamino

1997 *I fondi pensione. Che cosa sono, come si costituiscono*, Ediesse Edizioni, Roma.

Leone, Betty

2003 *Per fare cassa*, La Rivista del Manifesto – numero 42, Roma, settembre 2003.

Mazzetti, Giovanni

2003 *Il pensionato furioso. Sfida all'ortodossia previdenziale*, Bollati Boringhieri, Turín.

Ministerio de Trabajo y de las Políticas Sociales italiano

2001 *Verifica del Sistema Previdenziale ai Sensi della Legge n.335/95 e Successivi Provvedimenti, nell'ottica della Competitività, dello Sviluppo e dell'Equità*, (“Comité Brambilla”) Roma.

2003 *Libro Bianco sul Welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, Roma, febrero 2003.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

1992 *Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales*, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Mirabile, Maria Luisa y Pennacchi, Laura

2001 *Il pilastro debole. I sistemi previdenziali misti*, Ediesse Edizioni, Roma.

Moreno, Luis

2000 *Ciudadanos precarios. La “ultima red” de protección social*, Editorial Ariel, Barcelona.

Organization for Economic Co-operation and Development

2002 Annual Report, Londres.

Pavolini, Emanuele

2002 *Il Welfare alle prese con i mutamenti sociali: rischio, vulnerabilità, frammentazione*, en “Rassegna Italiana di Sociologia”, Il Mulino, Bolonia, vol. 4 (octubre – diciembre), pp. 587 – 618.

Peracchi, Franco

2000 *Le pensioni in Italia e in Europa*, Ediesse Edizioni, Roma.

Pizzuti, Felice Roberto

1999 *Stato sociale e pensioni. Al fondo dei fondi*, La Rivista del Manifesto – numero 0, Roma, noviembre 1999.

2003 *Previdenza pubblica sotto tiro. Il sacco del Welfare*, La Rivista del Manifesto – numero 37, Roma, marzo 2003.

Ragioneria Generale dello Stato (Contabilidad General del Estado)

2002 *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario*, diciembre 2002, Roma.

Tamburi, Giovanni

1992 *Los sistemas de pensiones en la Europa de los ‘90*, en “Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Seguridad Social, Madrid.