

ITALIA

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Introducción

En materia socio-laboral, Italia ha venido legislando sin atenerse a planes preestablecidos, o cambiándolos sobre la marcha cuando existían, con el resultado de haber llegado a un “corpus” normativo superabundante, fragmentario y complejo que, casi nunca, a pesar de reiteradas promesas e iniciativas concretas, ha sido ordenado orgánicamente a través del recurso a textos refundidos y códigos específicos.

La necesidad de legislar con el más amplio consenso, además, ha producido normativas muy “blandas”, que han obligado a reiteradas “correcciones” a corto plazo, o que tienen previstos “períodos transitorios” que podemos considerar “bíblicos”.

Ejemplo típico de esta situación es la reforma del sistema de pensiones, algo parecido a una “historia infinita”.

Característica específica del sistema de pensiones ha sido, a partir del período post-bélico, una creciente “generosidad” que, a finales de los años 70, obligó a una seria reflexión: las vicisitudes económico-financieras y las dinámicas demográfica y ocupacional estaban modificando rápidamente el panorama, poniendo en peligro la misma sostenibilidad del sistema.

Fueron necesarios, de todas maneras, unos 15 años de estudios para poner concretamente en marcha una reestructuración.

Se llegó así, en 1992, a la “reforma Amato”, a su vez profundamente “reformada”, en 1995, por el gobierno Dini (Ley 335/1995) que modificó radicalmente el mismo sistema de cálculo al pasar del “retributivo” (basado sobre la media retributiva de los últimos años) al “contributivo” (basado sobre las cuotas efectivamente ingresadas durante la vida laboral). Otras correcciones, sobre todo en materia de edad y de requisitos de la pensión de antigüedad, fueron aportadas con las reformas de 1997 y 2004, ésta última reformada, a su vez, por la ley 247/2007, entrada en vigor el 1.1.2008.

La reforma de 1995

La de 1995 ha sido la reforma de mayor impacto e importancia. El cambio radical en materia de sistema de cálculo, que comportaba una muy sensible reducción cuantitativa de la prestación (pensión), fue aceptada tras la previsión de un largo período transitorio, necesario para respetar

derechos adquiridos o en vías de adquisición, en el que “conviven” el viejo sistema, el nuevo y un tercero, mixto. Un auténtico laberinto, en el que la fecha clave es el 31.12.1995.

Tras las pequeñas modificaciones introducidas en 1997, el sistema se articulaba tal como se describe en los apartados siguientes.

La pensión de vejez (jubilación)

Como se ha dicho, conviven tres sistemas diferentes. La fecha de referencia es la de 31.12.1995:

- Trabajadores no afiliados: a quienes empezaron a cotizar a partir del 1.1.1996, se les aplica integralmente el nuevo sistema:
 - Requisitos:
 - cese de la relación laboral
 - edad mínima: 57 años
 - mínimo cotizado: 5 años
 - Cálculo:

El total de las cuotas efectivamente ingresadas, y oportunamente revaluadas, en base a las variaciones del PIB, es multiplicado por un “coeficiente de transformación” preestablecido y dependiente de la edad del trabajador. El resultado es la pensión anual bruta.
- Trabajadores con 18 años, o más, de cotización a 31.12.1995; se les aplica el viejo sistema “retributivo”:
 - Requisitos:
 - Cese de la relación laboral
 - Edad mínima: desde el 1.1.2000, 65 años los varones y 60 las mujeres
 - Mínimo cotizado: a partir de 1.1.2001, 20 años.
 - Cálculo:

A la media de las retribuciones anuales de los últimos 10 años se aplica un porcentaje proporcionado a los años de cotización).
- Trabajadores con menos de 18 años de cotización a 31.12.1995:
 - Requisitos: los indicados en el apartado b)
 - Cálculo: se aplica el sistema “prorrata”. El importe será la suma de dos cantidades: la primera, calculada con el sistema retributivo, es referida a los períodos de cotización hasta 31.12.1995; y la segunda, calculada con el sistema contributivo, referida al periodo a partir de 1.1.1996.

La pensión de antigüedad

La que fue clasificada como la “anomalía italiana” (derecho a pensión a cualquier edad, con el único requisito de 35 años de cotización, en el sector privado, y de 20 en el público, en algunos casos) es uno de los mejores indicios de la recordada “generosidad” del sistema. Su eliminación, o drástica

remodelación, ha sido siempre imposible, por razones políticas, sindicales, y otras. Así, las reformas posteriores (1998, 2004 y 2007) se han centrado en las modificaciones reductoras de esta modalidad de pensión.

Al único requisito de 35 años de cotización la reforma de 1995 añade el de un mínimo de edad (52 años) que iría aumentando progresivamente, hasta llegar a 57 años en 2006.

El nuevo sistema sigue considerándose excesivamente generoso, pero sólo en 1998 se consigue acelerar el incremento de la edad mínima: en 2002 serían necesarios 57 años de edad y 35 de cotización.

La reforma de 2004.

La necesidad de una reducción significativa del gasto de seguridad social sigue siendo una preocupación, varias veces reiterada por los organismos europeos e italianos, a pesar de la importancia de la reforma de 1995.

El debate se centra en dos temas específicos:

- La todavía excesiva onerosidad y generosidad de la pensión de antigüedad.
- La necesidad de incentivar la pensión complementaria, para obviar la progresiva reducción de las prestaciones.

A finales de 2001, pues, se presenta en el Parlamento un nuevo proyecto de reforma cuyo íter, complejo y muy conflictivo, finaliza en julio de 2004, después de haber sufrido una amplia serie de modificaciones y haber originado un contencioso Gobierno-sindicatos que a veces ha desembocado en lucha abierta.

La nueva reforma (Ley 243/2004) contiene medidas de aplicación inmediata y medidas que entrarían en vigor sólo a partir de 1.1.2008.- En ambos casos se necesitan los necesarios Decretos legislativos, ya que la Ley 243/2004 es una ley de delegación.

Medidas de aplicación inmediata

- Certificación y Superincentivo: quien cumpliera los requisitos para la pensión de antigüedad antes del 1.1.2008, podía pedir la certificación del derecho adquirido (se le reconocería en cualquier caso) y, si decidiera aplazar la jubilación, las cuotas de Seguridad Social por pensión (un 32,7%) no serían abonadas a la Entidad Gestora, sino pagadas mensualmente al trabajador, que en su día percibiría la "pensión certificada".

- TFR y previsión complementaria: si el trabajador no se opone explícitamente (silencio = consenso), las cantidades futuras en concepto de TFR no le serán pagadas al finalizar la relación laboral, sino que serán automáticamente destinadas a una pensión complementaria, para la que se establece la equiparación entre fondos "cerrados" y "abiertos" y pólizas individuales.

Disposiciones en vigor a partir de 1.1.2008

Afectan, sobre todo, a los requisitos para el acceso a la "pensión de antigüedad", es decir, la que se reconoce con una edad inferior a la ordinaria (65 años los varones y 60 las mujeres). La situación prevista es la siguiente:

- Hasta 31.12.2007 se mantiene el sistema vigente, que contempla dos alternativas:
 - 57 años de edad y 35 años de cotización; o
 - a cualquier edad, pero con al menos 38 años de cotización, que subirán a 39 en 2006 y a 40 en 2008.
- Desde 1.1.2008 y hasta 31.12.2009, las alternativas serán:
 - 60 años de edad y 35 de cotización (57 y 35 para las mujeres, pero con el sistema de cálculo contributivo); o
 - a cualquier edad, pero con al menos 40 años de cotización.
- Desde 1.1.2010 se mantendrá la posibilidad de jubilarse a cualquier edad pero con al menos 40 años de cotización. La alternativa será de 61 años de edad y 35 de cotización (57 y 35 respectivamente, para las mujeres, pero con el sistema de cálculo contributivo).

La ley contiene también una disposición de especial interés y que, sin embargo, ha sido poco o nada contemplada.

En el párrafo 50 del art. 1 (la Ley consta de un sólo artículo, subdividido en 55 párrafos) se concede al Gobierno la delegación para que, con un Decreto Legislativo, proceda a la redacción de un Texto Refundido de las disposiciones en materia de pensiones, con los objetivos siguientes:

- Determinar con mayor precisión los ámbitos de aplicación de las diversas competencias.
- Garantizar una mayor celeridad y simplificación de los procedimientos administrativos.
- Armonizar los tipos de cotización
- Simplificar y racionalizar las disposiciones de la previsión en agricultura.

La polémica sobre la edad de jubilación

A pesar de una entrada en vigor lejana en el tiempo (enero de 2008) la revisión del requisito de la edad, que de 57 pasará a 60 años, suscita un sinfín de polémicas: el llamado “escalón” es inaceptable.

El Ministro de Trabajo, Damiano, comparte tales críticas, y considera prioritaria la eliminación del “escalón”, pero también resulta prioritario reducir drásticamente el gasto de previsión, y no es fácil hallar soluciones sustitutivas que aseguren el mismo “ahorro”.

Comienza así un período de intensa actividad en el que se discuten, sobre todo, dos temas: sustituir el “escalón” por “escaloncitos”, es decir, una elevación gradual de la edad (1 año cada 18 meses/24 meses); y una revisión de los coeficientes de transformación del montante contributivo en pensión (sistema de cálculo contributivo).

Sólo a mediados de julio de 2007 Gobierno y sindicatos consiguen un acuerdo que prevé:

- Edad: del 1.1.2008 la edad de jubilación se eleva de 57 a 58 años, y no a los 60 previstos por la normativa vigente.
- Edad y cotización: a partir de julio de 2009 se adoptaría un mecanismo basado sobre la suma de la edad y de los años de cotización.
- Coeficientes: los coeficientes de transformación del montante contributivo en pensión se revisarán en 2010.

El correspondiente proyecto de ley, comúnmente denominado “de reforma del estado social” por incluir también una limitada revisión de la normativa sobre mercado de trabajo, no tiene vida fácil por las serias discrepancias en el seno de la mayoría de gobierno, pero la exigencia de una aprobación antes de la entrada en vigor de la Ley anterior, y el recurso al voto de confianza, permite superar todo obstáculo.

La Ley núm. 247/2007

La medida de mayor impacto de la ley de reforma afecta a la pensión de antigüedad: se anula el recordado “escalón”. La edad de jubilación, de todas maneras, aumenta, pero gradualmente, y se introduce un sistema por puntos, es decir que se considera la edad y los años de cotización (con niveles mínimos pero muchos extremos).

La Ley introduce algunas novedades también en lo que concierne la pensión de “jubilación”.

Pensión de antigüedad

Al derecho a la pensión de antigüedad se puede acceder sólo tras la rescisión de la relación de trabajo por cuenta ajena y cuando se cumplan determinados requisitos de edad y cotización:

- con el sólo requisito de 40 años de cotización, independientemente de la edad del trabajador;
ó
- con los requisitos de edad y cotización que se indican en la tabla siguiente:

Período	Requisitos	
	Trabajadores por cuenta ajena	Autónomos
de 1.1.08 a 30.06.09	58 años de edad y 35 años de cotización	59 años de edad y 35 de cotización
de 1.07.09 a 31.12. 10	95 puntos con al menos 59 años de edad: <ul style="list-style-type: none"> ○ 59 años de edad y 36 de cotización ○ 60 años de edad y 35 de cotización. 	96 puntos con al menos 60 años de edad: <ul style="list-style-type: none"> ○ 60 años de edad y 36 de cotización ○ 61 años de edad y 35 de cotización
de 1.1. 11 a 31.12.12	96 puntos: <ul style="list-style-type: none"> ○ 60 años de edad y 36 de cotización ○ 61 años de edad y 35 de cotización 	97 puntos: <ul style="list-style-type: none"> ○ 61 años de edad y 36 de cotización ○ 62 años de edad y 35 de cotización
a partir de 1.1.2013	97 puntos: <ul style="list-style-type: none"> ○ 61 años de edad y 36 de cotización ○ 62 años de edad y 35 de cotización 	98 puntos: <ul style="list-style-type: none"> ○ 62 años de edad y 36 de cotización ○ 63 años de edad y 35 de cotización

El cumplimiento de todos los requisitos no comporta la automaticidad de la jubilación, ya que se ha mantenido, y extendido a los demás modalidades de pensión, el sistema denominado “de las ventanas”, por el cual el cobro efectivo de la pensión se produce, y sin derecho a atrasos, con un retraso que varía según los años de cotización y la tipología del trabajo (por cuenta ajena o autónomo.- El “calendario” es el siguiente:

Requisitos cumplidos antes del	Trabajadores por cuenta ajena		Trabajadores Autónomos	
	La pensión se abona a partir del		La pensión se abona a partir del	
	Con al menos 40 años de cotización	Con menos de 40 años de cotización	Con al menos 40 años de cotización	Con menos de 40 años de cotización
31 de marzo	1 de julio	1 de enero-año sucesivo	1 de octubre	1 de julio-año sucesivo
30 de junio	1 de octubre	1 de enero-año sucesivo	1 de enero-año sucesivo	1 de julio-año sucesivo
30 de septiembre	1 de enero-año sucesivo	1 de julio-año sucesivo	1 de abril-año sucesivo	1 de enero-segundo año sucesivo
31 de diciembre	1 de abril-año sucesivo	1 de julio-año sucesivo	1 de julio-año sucesivo	1 de enero-segundo año sucesivo

Pensión de jubilación

La Ley 247/2007 ha reformado también la pensión de jubilación (o vejez, según la denominación italiana), y las modificaciones no son tan mínimas como se ha querido demostrar, ya que se ha unificado la edad de jubilación en las tres tipologías (contributiva, retributiva, mixta): 65 años los varones y 60 las mujeres. Además, se ha introducido, aquí también, el sistema de las “ventanas”, por el cual la pensión se empezará a cobrar no desde el mes sucesivo al del cumplimiento de los requisitos, sino a partir del primer mes del segundo trimestre sucesivo al del cumplimiento de los requisitos; y para los autónomos el plazo es más amplio, como veremos más adelante.

En definitiva: teóricamente se ha mantenido la edad de jubilación; pero en realidad tal edad ha sido elevada en unos seis meses o más.

En cuanto a los requisitos, se mantiene lo indicado en el anterior párrafo 2, con la excepción de la edad, ya citada más arriba.

Como se ha dicho, la innovación de mayor peso es la introducción de las llamadas “ventanas”, un sistema antes vigente sólo para la pensión de antigüedad.

La prevista para la pensión de jubilación son las siguientes:

Requisitos cumplidos antes del	La pensión se cobrará a partir del	
	<i>Trabajadores por cuenta ajena</i>	<i>Trabajadores Autónomos</i>
31 de marzo	1 de julio	1 de octubre
30 de junio	1 de octubre	1 de enero-año sucesivo
30 de septiembre	1 de enero-año sucesivo	1 de abril-año sucesivo
31 de diciembre	1 de abril-año sucesivo	1 de julio-año sucesivo

El reconocimiento de los años universitarios como periodo de cotización a la seguridad social

La Ley 247//2007 ha modificado en positivo , ampliando el colectivo de beneficiarios, la posibilidad de “rescatar” los años de los estudios universitarios (o asimilados) a fin de aumentar los períodos de cotización.

Con la nueva normativa, todo ciudadano, sea o no trabajador en el momento de solicitarlo, puede pedir el “rescate” de los años (todos o parte de ellos) correspondientes a la duración legal de los estudios. Los años “rescatados” se contabilizan tanto a efectos del reconocimiento del derecho (mínimo de años de cotización) como para la determinación del importe de la pensión.

El “rescate” no es gratuito, pero además de la posibilidad de “rescatar” sólo la parte de los años de estudio, la nueva ley concede también la posibilidad de pagar lo debido en 120 plazos mensuales, sin intereses.

Las condiciones son sencillas:

- Se pueden rescatar sólo los años correspondientes a la duración legal de los estudios, y sólo si el solicitante ha conseguido el título y los años de que se trata no han sido cubiertos por cotización por trabajo efectivo.
- Los títulos conseguidos en universidades no italianas dan acceso a la posibilidad de “rescate” si son reconocidos en Italia.

Trabajos penosos y peligrosos

A partir de los primeros años 90, todas las medidas de reforma han prestado especial atención a los trabajadores que durante determinados periodos de su vida laboral hayan desarrollado trabajos de especial penosidad o peligrosidad, estableciendo reducciones de la edad de jubilación, generalmente en proporción a los años de ocupación en tales trabajos.

De hecho, sin embargo, y por una serie de razones políticas y de aplicación práctica, tales normas han carecido de una efectiva puesta en marcha.

Con la ley 247/2007, el legislador ha vuelto a conceder beneficios, siempre en términos de edad de jubilación, a favor de estos trabajadores: una reducción de 3 años, pero con un mínimo de 57 años de edad y 35 de cotización. El pleno disfrute del beneficio, pues, será posible a partir del 1 de julio de 2009, cuando la edad de jubilación para la generalidad de los trabajadores se elevará a 60 años.

La plena aplicación de la nueva regulación, de todas maneras, no es posible todavía, ya que la especificación de los trabajos “de especial peligro o penosidad”, junto con otras disposiciones de aplicación de la norma, debían haberse dictado con uno o más Decretos legislativos delegados, pero la interrupción de la legislatura no ha permitido respetar el plazo legal, por lo que será el nuevo Gobierno quien deberá dictar tales disposiciones.

Perspectivas de la reforma

Las últimas modificaciones han moderado la elevación de la edad de jubilación y han aplazado, pero convirtiéndola en semiautomática, la revisión de los coeficientes de transformación. En definitiva, una reforma que ha suavizado los aspectos más radicales de la anterior, pero que ha reducido sensiblemente los “ahorros” previstos por aquella y no ha resuelto algunos de los problemas pendientes.

Las elecciones de abril 2008 han vuelto a cambiar la mayoría de gobierno, y el nuevo Ministro de Trabajo ha querido subrayar, desde sus primeras intervenciones, que no tenía intención alguna de volver a “reformular la reforma” desmantelando las innovaciones de su antecesor, pero sí quería proceder a algunos ajustes, y no con resoluciones o iniciativas autónomas, sino concertadas con los agentes sociales en una mesa negociadora que, ha precisado, sería convocada después del verano, para que lo acordado entre en vigor, a ser posible, a partir del 1.1.2009.

Teniendo en cuenta las declaraciones del Ministro, el diálogo debería centrarse sobre los temas siguientes:

- revisión de los criterios para la admisión a los beneficios previstos para los trabajadores empleados en tareas de especial peligro o penosidad.
- reconsiderar la posibilidad de elevar, lenta y gradualmente, la edad de jubilación de las mujeres (hoy: 60 años). Con esta medida no sólo se superaría la que el Tribunal Europeo considera “una discriminación” (los hombres se jubilan a los 65 años), sino que se liberarían recursos que permitirían ampliar y mejorar la tutela de las mujeres trabajadoras, dándoles “mayores posibilidades de conciliar trabajo y familia” y sosteniendo la natalidad y la infancia.

- anticipar al 1.1.2009 la aplicación de los nuevos, y menos generosos, coeficientes de transformación de las cotizaciones en pensión (sistema de cálculo contributivo).
- nuevas medidas para incentivar la pensión complementaria, que sigue teniendo escaso atractivo entre los trabajadores.
- simplificar el panorama de las entidades gestoras de los seguros sociales obligatorios, pero abandonando la hipótesis de crear el llamado “Super-Inps”, que debía unir tres organismos que tienen “misiones diferentes (INPS, previsión en el sector privado; INPDAP, previsión en el sector público; e INAIL, seguro contra los accidentes de trabajo). La nueva hipótesis se centraría en la unificación de los organismos menores hoy existentes, como el IPSEMA (trabajadores del mar), IPOST (trabajadores de correos), ENPALS (espectáculo); y otros