

SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES

CURSO DE FORMACIÓN CONFEDERAL

16-17 DE ABRIL DE 2010



CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO
ESCUELA CONFEDERAL DE FORMACIÓN
“ELADIO VILLANUEVA”



INTRODUCCIÓN: LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES EN SU CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL

Los Sistemas de Seguridad Social, representan un conjunto de medidas que adoptan los Estados para proteger a sus ciudadanos frente a diversos riesgos: enfermedades, accidentes, invalideces, vejez, subsidios de desempleo, **pensiones**, etc. Se engloban dentro de las denominadas políticas de gasto social.

Estas medidas protectoras fueron implantadas por parte de los Estados, de forma más o menos universalizada¹, entre la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial.

El Informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) presentado ante la ONU en 1949, sintetiza lo que se pretende con estos sistemas de protección: *“un anhelo de los pueblos trabajadores del mundo, de que no se repitan los sufrimientos anteriores a la guerra “.*

La concepción de la política social se asienta en el hecho de que o bien se tiene trabajo – condición necesaria para tener cubiertas las necesidades vitales de la persona humana-, o bien cuando el trabajo se pierde, el ciudadano tenga medios protectores suficientes.

Los actuales modelos de prestaciones sociales: pensiones

En lo referente a pensiones siguen el modelo establecido en el Código de Lovaina, el cual fija tres niveles en las prestaciones:

a) Básico: la accesibilidad del mismo se extiende a toda la población, con independencia de la contributividad² realizada. Los Estados siguen el principio de solidaridad social.

b) Profesional: sistemas de contributividad. Aportaciones de empresarios, trabajadores. Esta contributividad da derecho a unas prestaciones.

¹ La universalización hay que entenderla en su aplicación, de forma muy desigual, pues parece un sarcasmo político hablar de sistemas de prestaciones universalizadas en las poblaciones de un continente entero como es Africa o el ejemplo paradigmático de los EE.UU. Ni siquiera en los diferentes estados del continente europeo, la universalización, no sólo no es homogénea, sino que es muy desigual.

² Son los sistemas de cotizaciones en cualesquiera de sus regímenes. En el caso del estado español, el general, el autónomo y los especiales.

c) **Libre:** el que cada persona “puede crearse”, con independencia de si está cubierto por el segundo nivel.

El modelo conceptual en los diferentes Estados³

EEUU, CANADA, JAPON, LATINOAMERIC A, EUROPA DEL ESTE	INGLATERRA, SUIZA, HOLANDA, IRLANDA, DINAMARCA, SUECIA	ALAMANIA, FRANCIA, NORUEGA, BELGICA, ESPAÑA	ITALIA, PORTUGAL, GRECIA
BASICO: Asistencia social sobre la base de las necesidades demostradas y con cargo a los PGE	BASICO: Pensión mínima del Estado con cargo a los PGE.	BASICO: Pensión mínima del Estado con cargo a los PGE.	Nivel único: Seguridad Social Estatal clásica (90/100% del salario).
PROFESIONAL: Planes de Pensiones colectivos obligatorios o voluntarios.	PROFESIONAL: Planes de Pensiones colectivos obligatorios hasta un nivel del 50/60% del salario. Voluntario por encima de este nivel.	PROFESIONAL: Pensión contributiva de Seguridad Social (60/70% del salario). Parcialmente de gestión privada en algunos países.	Nota: en los tres países se han introducido reformas.
LIBRE: Ahorro individual. Seguros y Planes de Pensiones.	LIBRE: Ahorro individual. Seguros y Planes de Pensiones.	LIBRE: Planes de pensiones privados. Seguros colectivos.	

Fuente: Periódico “El País” de 2001

³ Países europeos como Francia, Alemania, etc. en estos días llevan a cabo una ofensiva seria de un intento de reformar sus sistemas de prestaciones sociales, no sólo el sistema de pensiones, aunque esta prestación se convierte en el objetivo principal.

1.1 Los modelos de prestaciones de Pensiones: El modelo USA y su área de influencia y el modelo UE y su área de influencia.

El modelo USA y su área de influencia, el sistema de pensiones es un mecanismo de solidaridad. Los Estados sólo cubren los supuestos de necesidad, dejando en manos de la iniciativa privada todo lo demás⁴. El caso de Chile⁵ en América Latina, -con posterioridad otros países del área adoptan el mismo modelo-, desde 1981, es paradigmático: se eliminan los sistemas públicos de prestaciones y se establece un sistema privado de capitalización y obligatorio.

El modelo Europeo se desenvuelve entre la libertad de mercado y la solidaridad.

Una parte de Europa, terminada la guerra, adapta sus políticas sociales a los sistemas de protección que engloba el Estado Asistencia (pleno empleo, subsidios de desempleos, acceso a unos determinados niveles de consumo, educación, vivienda, seguridad social, asistencia sanitaria, etc.).

En ambos sistemas la tendencia es ir hacia una mayor potenciación de los sistemas de “libre elección”, bien de forma individual, bien a través de las empresas como los casos de Inglaterra, Suiza, Holanda, Irlanda, Dinamarca y Suecia.

El giro radical se produce en los sistemas de pensiones de los países del Este (Polonia, Hungría, República Checa y Bulgaria). Como en el caso Chileno, el sistema de reparto ha sido sustituido por uno de capitalización obligatorio de gestión privada y basado en cuentas individuales de las personas trabajadoras.

Italia, Portugal y Grecia mantienen el sistema universal neto. Están amenazados y las tensiones sociales, sobre todo en Italia, son consecuencia de las reformas del sistema universal hacia sistemas de planes de pensiones privados.

En el Estado Español conviven desde 1987⁶, un sistema obligatorio público donde se encuentran comprendidos los dos niveles: básico y profesional, y un

⁴ La reforma Obama viene a corregir en una pequeña parte, la dependencia del seguro privado de su protección en la salud durante el tiempo que trabajas y de su prestación de pensión cuando se produce alguna contingencia (jubilación, invalidez, etc.), aún así, no dejan de ser gestionados la inmensa cantidad de fondos públicos que los estados federales inyectan al sistema, por parte de las aseguradoras privadas.

⁵ Con el gobierno de la socialista Bachelet, se ha revertido el sistema privado al público, encontrándonos con un “mix” bastante ingobernable.

⁶ Publicación de la Ley 8/87 de Planes y Fondos de Pensiones que permite los tres sistemas de capitalización: el individual, el asociado y el de empleo.

sistema “libre” o complementario. El sistema de Seguridad Social es la esencia del Estado Social según lo establecido en el artículo 1.1 de la Constitución *“España se constituye en un Estado **social y democrático** de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico de libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*.

1.2 Pacto de Estabilidad y las reformas en las políticas de gasto

La UE en su Conferencia de Ámsterdam de Junio de 1997, define el déficit público como el problema central. La Europa de los quince acuerda un "**pacto de estabilidad**" consistente en mantener una disciplina presupuestaria para siempre.

El Plan de Estabilidad, prevé multas del 0,2% del PIB a los países que superen el límite de Déficit Público y de un 0,1% más, por cada punto que dicho incumplimiento exceda de dicho límite.

El Déficit Público (la diferencia entre ingresos y gastos de los Estados) debe estar por debajo del 3% del PIB. En el caso del Estado Español la tasa de paro doble la media europea y en los países provenientes del Este, los últimos que se integraron, con excepción de Eslovenia. Si además sumamos, el envejecimiento de las poblaciones y el crecimiento de pensiones, el problema social puede llegar a adoptar tensiones y conflictos de cierta envergadura, pues los Estados no pueden intervenir a través de políticas monetarias (devaluación de sus monedas, por ejemplo) y no tienen ninguna intención política de intervenir en las políticas de ingresos (aumento de la presión fiscal sobre los capitales, los beneficios, las rentas altas, las rentas financieras o/y establecer políticas radicales de lucha contra el fraude fiscal, focalizado en las rentas altas).

Las consecuencias de las políticas monetaristas, -en la zona europea la imposición del euro es su expresión y dimensiona las mismas-, “obligan” a debilitar los sistemas de protección social (prestaciones de desempleo, educación, servicios públicos, pensiones, sistemas sanitarios, etc.), precarizar el mercado de trabajo, desregular los mercados de servicios (la energía y telecomunicaciones, esencialmente) y privatizar los servicios públicos, con el fin de competir en esta economía globalizada con el otro bloque hegemónico y dominante, los EE.UU.

La Comisión Europea en un informe, hecho público en el mes de mayo de 2003, insta a los Gobiernos de la Unión (tanto a los que forman parte de pleno derecho como a quienes optan a la entrada a este “club del capital globalizado”)

a acometer profundas reformas en los mercados de trabajo y en la política de gasto social (prestaciones sociales).

La Comisión alerta del *“peligro de que en las próximas décadas se produzcan desequilibrios financieros”*. Concentra el riesgo en Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Austria y Portugal. Todos estos países corren riesgos de llegar a porcentajes *“insostenibles”* de deuda pública, multiplicando por tres, cuatro o cinco veces el límite establecido en Maastricht -60%-. El pacto de Estabilidad, saltaría por los aires.

¿Qué recomienda, obliga? Que los gobiernos de la Unión se concentren en el gasto de las pensiones y el sistema sanitario; mejorar el mercado de trabajo por medio de una prolongación de la vida laboral; reducir la deuda y el déficit.

Según la Comisión, para el caso español, en lo referente al futuro de las pensiones, los cálculos del Ministerio de Trabajo y los de la CE, son bastante dispares. Ni siquiera se ponen de acuerdo en el % del PIB que supone el gasto actual en pensiones; menos aún las proyecciones de unos y otros.

CALCULO PROYECTADO SOBRE EL GASTO EN RELACIÓN AL PIB

AÑOS	GASTO PENSIONES % PIB COMISION EUROPEA	GASTO PENSIONES %PIB Mº DE TRABAJO
2000	9,4	8,43
2005	9,2	7,98
2010	9,3	8,03
2020	10,2	8,56
2030	12,9	9,92
2040	16,3	12,06
2050	17,7	Para este año no hay proyección.

Fuente: Informe Comisión, publicado en prensa diaria.

La degradación de los sistemas de protección está cantada. Los ritmos de dicha degradación dependen de factores políticos, tales como, el grado de legitimidad social, el papel de las organizaciones de izquierda y de los sindicatos, los cuales pueden y son elementos de la globalización y disfuncionales para el sistema en la medida que se enfrentan.

Lo que si anuncia el Pacto de Estabilidad es una tendencia clara de un cambio de orientación en las políticas de protección social, la cual, desde el enunciado ideológico se rige por el principio neoliberal de asistencialización de la

protección básica⁷ que se da a las personas de los países, acompañada de la mercantilización de la protección adicional (planes privados de pensiones, seguros, etc.) para aquellos sectores sociales instalados e integrados, junto con la territorialización de la protección social y **expulsión de los inmigrantes de los beneficios de la misma.**

Desde esta concepción, *la protección social no se otorgaría a un sujeto político, el ciudadano/a, que por el simple hecho de ser ciudadano⁸ tiene derecho a la prestación social, sino que ahora se presenta a las personas beneficiarias de prestaciones como usuarios o consumidores de un servicio.*

Las prestaciones son consumidas dejando de ser necesidades sociales necesarias socialmente de cubrir, y de esta manera “mágica” entran en el mercado de bienes y servicios y en consecuencia el “mercado es el mejor medio de asignación de recursos”.

La apuesta por la mercantilización, abarca cualequiera de los aspectos de la protección social y, en el caso de las pensiones, nos encontramos con un “codiciado botín”.

2. Sistemas de reparto, sistemas de capitalización

Históricamente nuestro sistema se define como no lucrativo, es decir de reparto. Textualmente en la Ley se dice: *“prohibición terminante de actuar en el terreno de la Seguridad Social, obteniendo o buscando un lucro mercantil”.*

El **sistema de reparto** se define como el modelo en que en un período (un año, por ejemplo), las cotizaciones de quien están en activo, sirven para pagar las pensiones o prestaciones de quienes se encuentran jubiladas o han generado derecho a alguna pensión.

El **sistema de capitalización** es aquel en que las pensiones de las personas no activas se financian mediante el capital acumulado de sus propias aportaciones

⁷ La asistencialización de la protección debilita seriamente el principio de la suficiencia de las prestaciones, el cual en el caso español ha sufrido severas limitaciones en beneficio de mecanismos complementarios de aseguramiento de tipo privado.

⁸ El concepto de ciudadanía es esencial en cuanto se refiere a cualquier persona que obtenido este “statu” es portadora de derechos. A las personas inmigrantes se les niegan los papeles porque lo que los Estados no están dispuestos a reconocer es su existencia como ciudadanos, si en cambio como mano de obra barata, esclava, explotada y mantenedora en algunos casos de los estándares de bienestar de los primeros mundos en los cuales recalán.

a lo largo de toda la vida activa (capacidad de generar ahorro privado), más los intereses o rendimientos de dicho capital.

El actual sistema privado de pensiones del caso español (denominado complementario), encuentra su fuente normativa en el artículo 41 de la CE: *“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (es decir universal), que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”*.

El sistema público de reparto genera capacidad de redistribución de renta entre generaciones. Genera mecanismos de solidaridad en cuanto en tanto se establecen pensiones mínimas y prestaciones no contributivas. *El funcionamiento de caja única introduce un factor esencial de redistribución de renta en el ámbito territorial* y al ser un sistema contributivo, de imputación directa, es decir, se cotiza directamente sobre la renta que se genera (excepción de aquellos vectores de rentas que están por encima de las bases máximas), es el factor progresivo que distribuye la riqueza que socialmente se produce.

El siguiente cuadro comparativo, muestra gráficamente lo anterior:

CUADRO COMPARATIVO

SISTEMAS PUBLICOS DE REPARTO	SISTEMAS PRIVADOS DE CAPITALIZACION
<p>↪ La pensión es producto de: contratos de trabajo, tipo de contratos de trabajo, tipos de salarios y tipos de cotización.</p>	<p>↪ La pensión es producto de ahorro individual + rentabilidades que dependen de elementos externos al individuo</p>
<p>↪ Los elementos que aparecen son sociales y políticos: relaciones laborales, políticas salariales, políticas de redistribución de rentas, valores de solidaridad, participación y lucha política. El control no es individual sino social.</p>	<p>↪ Los elementos que aparecen son económicos: las decisiones se desligan del sujeto. Se crea la ilusión de un individuo con voluntad propia que maximiza sus opciones, cuando nada más alejado de la realidad. El individuo es ajeno al proceso y el control se realiza fuera de él por medio del mercado y sus gestores.</p>
<p>↪ Se produce una distribución de la riqueza</p>	<p>↪ No aparecen principios de solidaridad y de reparto. No existe redistribución del producto social. Los débiles (los más), se ven condenados a la inseguridad o en todo caso a un mero sistema básico.</p>
<p>↪ La gestión no se rige por el principio de rentabilidad económica, sino por principios de reparto necesario, para cubrir necesidades sociales.</p>	<p>↪ La gestión es considerada –y así se actúa– como una mera administración de las cosas. No cubre necesidades sino servicios que son comprados.</p>
<p>↪ Los objetivos son: protección social y redistribución.</p>	<p>Los objetivos son: rentabilidad, eficacia y competitividad.</p>

3. Los problemas en los Sistemas Públicos de Pensiones: los intereses en juego. Los argumentos.

El debate sobre el futuro de las pensiones, la viabilidad de los sistemas públicos de prestaciones, es un debate interesado. Este debate suele moverse en torno a los defensores de los sistemas públicos de reparto, donde se defiende el sistema de solidaridad para cubrir necesidades sociales y quienes encuentran ventajas y tablas de salvación en los sistemas privados de capitalización, sin renunciar a unos mínimos vitales para toda la población.

Los grandes organismos supranacionales, BM, FMI, Comisión Europea y las grandes corporaciones financieras, justifican la opción de sistemas de capitalización, al considerar que el mercado libre es el mejor sistema autorregulado para la asignación de recursos.

Estos organismos reproducen las mismas recetas por los tres continentes: la inevitable actuación por parte de todos los gobiernos de cada Estado de **reducción de los déficits presupuestarios, lo que quiere decir actuación en las políticas de gasto social y en concreto en las pensiones**, pues de lo contrario, la inviabilidad de los sistemas para tal o cual año, es un hecho no cuestionable.

Los argumentos acerca de la inviabilidad se mueven en dos parámetros:

- a) Crecimiento de la población a proteger, debido a una menor tasa de mortalidad y un alargamiento de la edad en que se es beneficiario de alguna prestación.

EDAD MEDIA DE JUBILACIÓN

Años	Régimen General	Total Sistema
2004	62,97	63,55
2005	62,87	63,45
2006	63,06	63,61
2007	62,92	63,47
2008	63,16	63,65
2009 (*)	63,27	63,74

(*) Datos estimados a diciembre 2009.

**EVOLUCIÓN PREVISTA DE LA
ESPERANZA DE VIDA**

Años	Esperanza de vida a los 65 años
2007	19,91
2020	21,14
2030	21,86
2040	22,41

La esperanza de vida a los 64 años en 2009 es de 20,74 años.

(Fuente "Documento sobre revisión del Pacto de Toledo" 29/01/2010)

b) Disminución de la población cotizante y envejecimiento de la población, debido a la baja tasa de actividad y una gran cantidad de recursos sin utilizar (desempleo estructural), lo cual hace aumentar la relación de dependencia o dicho de otra manera, el número de personas que sostiene cada activo ocupado, así como la relación de la población cotizante respecto a la población beneficiaria.

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES Y PENSIÓN MEDIA
A 31 DE DICIEMBRE**

Año	Número	Incr.	Pensión media	Incr.
2000	7.649.392	1,16	471,79	4,98
2001	7.715.679	0,87	498,36	5,63
2002	7.793.805	1,01	519,36	4,21
2003	7.855.750	0,79	550,44	5,98
2004	7.920.695	0,83	581,56	5,65
2005	8.107.268	2,36	612,14	5,26
2006	8.231.379	1,53	647,26	5,74
2007	8.338.439	1,30	681,46	5,28
2008	8.473.927	1,62	725,88	6,52
2009(*)	8.614.238	1,66	761,82	4,95

(*) estimación

(Fuente: "Documento sobre revisión del Pacto de Toledo" 29/01/2010)

Los argumentos: "ante déficits fiscales importantes que aparecen en los estados modernos, se tiende hacia la quiebra de los modelos de financiación de ciertos servicios". "Las causas, el envejecimiento de la población (elemento demográfico) y la relación de dependencia (relación entre activos cotizantes y pasivos prestamistas)":

ESPERANZA DE VIDA. Al nacer. En años

AÑOS	MUJERES	HOMBRES
1980	78,6	72,5
1990	80,5	73,4
1995	81,5	74,4
2000	81,9	74,1
2005	82,5	74,8

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

PENSIONES (por años, por tipo de pensión y totales)

AÑO	TIPO DE PENSION			TOTAL
	JUBILACION	INCAPACIDAD PERMANENTE	MUERTE Y SUPERVIVENCIA	
2000	4.526.684	790.304	2.332.404	7.649.392
2005	4.632.688	850.996	2.497.097	7.980.781
2010	4.887.048	947.621	2.640.897	8.475.566
2015	5.279.319	1.027.230	2.782.211	9.088.760
2020	5.712.874	1.082.850	2.908.028	9.703.752
2030	7.012.373	1.023.971	3.118.866	11.155.210
2040	8.248.298	865.437	3.440.516	12.554.251

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Desde una concepción pública los sistemas de reparto y de solidaridad contribuyen a constituir un mejor sistema de equidad social⁹. Los sistemas de reparto no sólo no influyen negativamente en la asignación de recursos en el ámbito macroeconómico, sino que medido en términos de eficiencia social, se reparten los recursos y se distribuyen las rentas, otorgando al sistema mayor estabilidad en el largo plazo permitiendo corregir desequilibrios y desigualdades.

Según la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE), las prestaciones sociales que perciben los hogares españoles contribuyen a una mejor distribución de rentas en la sociedad española. Dicha encuesta descubre que el parámetro de “prestaciones sociales y su influencia relativa en el bienestar de los hogares

⁹ La **equidad se entiende como la necesidad de tratar desigualmente a los desiguales para alcanzar actos justos**. Es todo lo contrario que el principio en el que se sustentan los sistemas de capitalización: a cada uno según el esfuerzo que haya hecho en proporción a su capacidad de ahorro. Este principio antisocial y anti solidario, es el que parece se quiere instaurar con la medida de alargamiento del período de cálculo (toda la vida laboral), más la aplicación del principio de contributividad y proporcionalidad, es decir a cada uno según las aportaciones que haya hecho al sistema contributivo. La lógica es la misma y el efecto no redistributivo aparece en los dos modelos.

españoles” tiene una importancia significativa, pues el 56% de los hogares perciben algún tipo de prestación¹⁰, siendo la más común es la de Jubilación la cual es percibida por una cuarta parte de las familias.¹¹

La prestación percibida supone el 38,57% de los ingresos totales de los hogares con una particularidad en cuanto al origen de estos ingresos-prestaciones: *la jubilación constituye nada menos que el 44,3% de los ingresos en los hogares que la perciben.*

El papel redistribuidor de las prestaciones en su conjunto contribuye a la equidad social.

3.1 Problemas de mercado o problemas políticos

El debate interesado, sistemas públicos o privados, se nos presenta socialmente como un problema cuya única resolución pasa por desmantelar paulatinamente el sistema público de pensiones, sino en todo, sí en lo esencial del modelo: **la financiación, el sistema de reparto, las cuantías de las prestaciones y el sistema solidario.**

El primer problema, **el financiero**, se abordó en el Pacto de Toledo (con posterioridad ley 27/97) que establece la separación de fuentes de financiación. La financiación de las prestaciones contributivas dependerá de las cotizaciones. Las prestaciones no contributivas y las universales de sanidad y servicios sociales, se financian mediante impuestos.

Esta separación financiera, por un lado el sistema contributivo, por el otro el resto (pensiones no contributivas, sanidad, etc.), sienta las bases para dinamitar el sistema en su principio de solidaridad y reparto.

En el sistema contributivo todo lo que se haya aportado debe repartirse entre aquellos que reúnan los requisitos para causar las prestaciones. En la práctica, con un endurecimiento de los requisitos de accesibilidad (empleo con cotización) y la alta rotación en el mercado de trabajo, supone desplazar a los que cada vez son más (precarios/as) al sistema básico (pensión mínima) y siempre y cuando

¹⁰ Prestaciones Contributivas: desempleo, jubilación, Invalidez. Prestaciones no contributivas: subsidios de desempleo, rentas de inserción, etc. Otras prestaciones extraordinarias: subsidios natalidad, indemnizaciones, becas, etc.

¹¹ “Barómetro Social de España: análisis del periodo 1994 – 2006” Colectivo IOÉ Editorial Traficantes de Sueños (2008)

se alcancen los requisitos de acceso. Sólo quien tenga o pueda tener una vida profesional estable (segmento de trabajadores masculinos, sobre todo y de grandes empresas y sindicalizados), accederá a una pensión contributiva y proporcional a lo aportado. Esto es, lo de para una minoría (trabajadores estables), "lo mío para mí". Como se ha dicho tantas veces, nos encontramos ante una **solidaridad inversa de los pobres para con los ricos**.

Este sistema elimina el problema del déficit, pues de aparecer superávit en el segmento contributivo se constituye un fondo de reserva¹², para que en situaciones de reducción de cotizantes, pueda cubrirse el déficit con el fondo. Y en situaciones de superávit, como en el momento actual, sirva para financiar gastos del estado y actuar sobre las políticas del déficit del Pacto de Estabilidad.

La tendencia y la intención política, -justificada socialmente en la relación cotizantes/perceptores de pensiones (relación de dependencia)-, es **reducción de las cuantías de las prestaciones**, por dos vías, una, aumentando el período de cálculo¹³ (actualmente se cogen las bases de cotización de los últimos 15 años reales) y/o otra vía, reduciendo directamente la cuantía de las prestaciones.

Las prestaciones universales (sanidad y pensiones no contributivas) se financian vía PGE quebrándose en la práctica el principio de solidaridad y reparto a través de mecanismo mercantilistas: quien contribuye y en la medida en que contribuye, percibe. El estado queda legitimado para crear fuentes de ingresos nuevas en la financiación de la sanidad, bien por medio de impuestos indirectos, bien introduciendo tasas en la prestación de servicios (la CM por ejemplo, crea un impuesto sobre las gasolinas para financiar la sanidad¹⁴).

Lo que sucede en la práctica es una liberalización del coste de la mano de obra y el agravamiento para la mayoría de la sociedad, por medio de los impuestos indirectos, por ejemplo cuando se consume productos gravados con tasas que

¹² Año 2009: 62.000 Millones de euros.

¹³ Existen muchos estudios acerca del impacto del aumento del período de cálculo en la base reguladora de la pensión. Recogemos por su interés el realizado por Cesar Sánchez Seseña quien llega a las siguientes conclusiones:

- a) De los 15 años a 20 años se reduciría la pensión en un 5%.
- b) De los 15 años a 25 años se reduciría la pensión en un 8,3%
- c) De los 15 años a los 30 años se reduciría la pensión un 13,2%
- d) De los 15 años a los 35 años se reduciría la pensión un 21,3%
- e) De los 15 años a los 40 años se reduciría la pensión un 28,5%

Añade Seseña que el impacto para la pensión media de jubilación en el régimen general, situada a enero de 2003 en 771,51€, sufriría una disminución de 164, 33€.

¹⁴ Desde el año 2001 se hicieron las transferencias en materia sanitaria a las distintas CCAA.

van destinadas a la financiación de la sanidad. Es una redistribución de rentas inversa o regresiva¹⁵.

El problema del déficit o problema financiero, tiene infinidad de aristas: **el aumento de cotizantes vía inmigración**¹⁶, lo que haría aumentar la relación de dependencia, situada actualmente en 2,3 cotizantes por pensionista. La falta de periodos de cotización suficientes debido a la alta rotación del mercado laboral. La disminución de los ingresos por la disminución de las cotizaciones empresariales. La separación de fuentes y la ruptura del principio de solidaridad y reparto, etc.

La literatura es tan abundante y reiterativa que siempre nos encontraremos con estudios de simulación en todos los países (sobre todo en aquellos de la UE – Alemania, Francia, Austria, Italia, Portugal, etc.- que sus gobiernos tienen problemas con el déficit marcado en el Pacto de Estabilidad) y resultados o conclusiones fijando mecanismos de corrección o salvación, pero finalmente todo concluye en un elemento clave: en el año 2020, 2045, o 2180 el sistema quiebra si no se actúa¹⁷.

Estos estudios trabajan con categorías económicas -(supuestamente no políticas, como si las mismas fueran elegidas por una ley sobrenatural, sin determinación de la voluntad de los individuos)-, sesgadas o con una visión limitada (orientada) por el mercado en los procesos de creación de valor. Por ejemplo no se trabajan categorías como las tareas sociales, el cuidado de los mayores dependientes, de los menores, que no existen para la economía porque se realizan dentro de la solidaridad familiar o personal. Otras categorías económicas que si cuentan en los estudios, como productividades hiper - representadas en la Contabilidad Nacional en virtud de que se realizan con altísimo consumo de medios técnicos para resultados perfectamente inocuos (inflación de utilización de costosos medios técnicos de diagnóstico y tratamiento, factores clave en la deriva de los gastos sanitarios, etc.).

La mayoría de estos estudios, en una época de universalización de la forma mercancía, de santificación de los mecanismos de mercado, tienen la intención,

¹⁵ Un ejemplo sobre dos unidades familiares nos muestra sencillamente el efecto regresivo. La primera unidad familiar que ingresa 100.000 pts/mes gasta todo para vivir. El IVA afecta al consumo en torno al 16%, lo que significa que pagarían 13.793 pts. en sus compras, lo que representa un 16% en sus gastos y un 13,8% en sus ingresos totales.

La segunda unidad familiar ingresa 500.000 pts. al mes con unos gastos mensuales de 300.000 pts., siendo 41.379 pts. los impuestos, pero solamente un 1,8% sobre sus ingresos.

¹⁶ Ver Boletín de inmigración.

¹⁷ Ver artículo Rojo y Negro nº 234 "Sobrevivirá el Sistema Público de Pensiones?"

ni siquiera el trasfondo, de potenciar los fondos de pensiones de gestión privada.

El logro de los mismos es incrementar en el ciudadano medio el temor al futuro -en gran medida el terror a quedarse sin pensión o sin prestación suficiente-, con la simple mención de problemas catastrofistas, los cuales parece que no obedecen a unas causas ni tuvieran responsables. Son como las plagas y las pandemias de la antigüedad, ante lo cual se instala socialmente, la inevitabilidad de unas determinadas actuaciones.

El mercado recibe la transferencia de fondos billonarios públicos que actualmente se gestiona en las arcas públicas, como una “bendición del cielo” para gestionarlos privadamente. Son en consecuencia **opciones políticas**. Toda la UE anda en ello.

Los Fondos Privados de Pensiones (FFPP). Las personas asalariadas.

Los Planes Privados de Pensiones (en todas sus modalidades) en el caso español, a finales del 2009, movían unos activos (patrimonios) de 89.427 **millones de euros**.

Estos sistemas tuvieron un fuerte crecimiento como consecuencia del desarrollo de la Ley de Ordenación del Seguro Privado 30/95, que obligaba a la externalización de los fondos internos de pensiones y recientemente su “explosión” con la publicación de la Ley de Regulación de los Planes de Pensiones (LPFP) aprobada por RD 1/2002 y su Reglamento del año 2004 (RD 304/2004 de 20 de febrero), creándose el mayor fondo de pensiones privados que engloba a todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómicas y locales)

¿Qué se hace con todos estos activos provenientes del ahorro privado? Financieramente grandes cantidades de éstos se invierten en Fondos de Inversión que son productos financieros propios que ofrecen altas rentabilidades y fiscalidad blanda.

La colocación de estos fondos de pensiones (hiper millonarios), en productos financieros ligados fundamentalmente con la financiación de los Estados (deuda pública, pagarés del Tesoro, Obligaciones) y la renta variable (especulación a través de Bolsa) y en los últimos años, en meros productos

financieros especulativos sobre la tierra, las materias primas y los alimentos, tienen una importancia vital ya que el control de los mismos confiere un gran poder social a quien ostenta dicho control.

Son fondos provenientes del ahorro, es decir capital-dinero que sólo persiguen su incremento al margen de cualquier consideración social. Se utilizan para la especulación financiera pero no crean riqueza social.

El interés del ciudadano que coloca sus ahorros en un Fondo de Pensiones o invierte en Fondos de Inversión o compra acciones o especula en renta variable, se verá directamente enfrentado con la sociedad. Las decisiones quedan fuera de este individuo y capas enteras de la población sufren las consecuencias sociales y políticas de dichas decisiones: casos de México, Albania, Grecia, etc. y las políticas de ajuste en el primer mundo.

Las condiciones sociales de: altas tasas de desempleo, altas tasas de precariedad (temporalidad), altas tasas de rotación y exclusión, acrecientan las desigualdades entre las personas trabajadoras y/o asalariadas, siendo cada vez más minorizado el segmento de la población que pueda optar a generar un ahorro para así cubrir la exigua pensión pública a la fecha de la jubilación.

Asalariados/as/Rentistas

Aparecen elementos paradójicos, pues porciones importantes de la población (clase obrera media, sindicalizada) que viven la tensión de ser asalariados/as y explotados/as, al mismo tiempo participan de la lógica del sistema –compra acciones, especula en bolsa, invierte en fondos de inversión, etc.-, creándose una comunidad de intereses entre el individuo y la lógica mercantil.

Gran parte de esa población inversora 8,5 millones de personas a finales del 2002, (capitalismo popular) son asalariados/as. Estas identidades transversales son consecuencia, en alguna medida, de la falta de resistencia y negación de los propósitos del mercado.

En el capitalismo maduro el principio del crecimiento económico (el progreso ilimitado) es la condición de la creación de empleo. El empleo es necesario para generar recursos vía cotizaciones. Las cotizaciones son la condición de una economía solidaria, siendo ésta quien permitirá aplicar políticas de solidaridad activa, es decir, que *“los beneficios se atribuyan con mayores cotas de racionalidad y contributividad”* (Exposición de motivos de la Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social).

Este modelo se construye sobre el principio de la inversión privada, la cual a su vez depende de una sola variable, el incremento del beneficio.

Quienes sostienen que el problema financiero aparece como lo determinante del sistema de Seguridad Social, no pueden plantear otras soluciones que no vengan dadas de la mano de lo económico y por lo tanto, las causas políticas del “problema” quedan nuevamente escondidas:

¿Qué políticas se adoptan sobre los flujos de inmigrantes, sobre la inmigración como elementos cotizantes-productivos para mantener los estados asistenciales del primer mundo¹⁸? ¿Por qué no se necesita la misma cantidad de mano de obra y tan siquiera si ésta es deseable o necesaria desde un planteamiento de desarrollo armónico con la naturaleza y con la humanidad en su conjunto? ¿Por qué no se dice que, si el producto social no ha cesado de aumentar, qué necesidad existe de reducción, cuando la sociedad en su conjunto podría tener cubiertas sus necesidades sociales de vida? ¿Qué cantidad de producto social se está dispuesto a emplear para necesidades sociales? En definitiva, **por qué no se pregunta a la sociedad ya que nos hallamos ante una opción social.**

Abordado el problema desde el mundo de la voluntad y de la fuerza, es decir, desde la política, los Estados tienen que definir las necesidades existentes en la sociedad, fijar las prioridades sociales y adoptar decisiones, a la inversa de lo que se está haciendo y, la tendencia del empeoramiento.

Hoy con recursos suficientes, producto social suficiente, hay que redistribuirlos buscando siempre la equidad social. El equilibrio financiero de los sistemas de pensiones, esgrimido como argumento por la Comisión Europea, sólo busca que los Estados cumplan con el Pacto de Estabilidad. Este equilibrio financiero no es aplicable y, mucho menos exigible, a otras partidas presupuestarias, tanto nos refiramos al Presupuesto de la UE como a los presupuestos de los Estados.

En el estado Español se dedicaron recursos ingentes a sanear la “crisis del sistema bancario “(concentración de capitales), a financiar la reconversión

¹⁸ De esta forma lo que para l@s inmigrantes -personales protagonistas-, es la historia de su drama y de las mil penalidades que acarrear las historias migratorias, para empresarios y hogares que emplean asalariados de los sectores que estimulan los flujos, es el regalo de encontrar mano de obra en condiciones de flexibilidad tales que la esclavitud es la mejor manera de definir la situación. Para el resto de ciudadan@s beneficiario del Estado Asistencial le devuelve la certeza de un futuro cierto: existirá un ejército de subsaharianos, caribeños, sudamericanos, andinos, etc. que “están trabajando para pagar los gastos de nuestra vejez...” los problemas asociados son tolerable o simplemente escondidos para ese ciudadano/a que consiente, tolera y legitima una Ley de Extranjería como la de España y una zona Cejen a nivel europeo.

industrial, etc. En los PGE no se requiere equilibrio financiero para partidas como Ministerio de Defensa, la Casa Real, Ministerio del Interior, etc. En la UE la aportación a la Alianza Atlántica, el Ejército Europeo, los miles de millones de euros dedicados a la represión de la inmigración, etc.

Es falso que se haga necesaria la racionalización de los sistemas de pensiones, cuando gran parte de las cuentas de los Estados no siguen criterios de equilibrio y las decisiones sobre los gastos que generan son absolutamente contrarias a las necesidades sociales existentes.

4. Los Fondos privados de Pensiones: su actual marco regulatorio actualizado a la Reforma Legislativa 2002.

NORMATIVA:

- ❑ *Ley 8/1987, de 8 de junio, reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones. (BOE de 9 de junio).*
- ❑ *Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. (BOE de 9 de noviembre).*
- ❑ *Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social. (BOE de 25 de enero de 1996).*
- ❑ *Ley 43/1995, de 27 de diciembre, que regula el Impuesto sobre Sociedades (BOE de 28 de diciembre).*
- ❑ *Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (BOE de 31 de diciembre).*
- ❑ *Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, y otras normas tributarias. (BOE de 10 de diciembre).*
- ❑ *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social. (BOE de 31 de diciembre).*
- ❑ *Ley 6/2000, de 13 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y a la pequeña y mediana empresa. (BOE de 14 de diciembre).*
- ❑ *Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del orden Social. (BOE, de 30 de diciembre).*
- ❑ *Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (BOE, de 31 de diciembre).*

- *Real Decreto Legislativo 1/2002, de 13 de diciembre, de Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones.*
- *Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.*

I. **Pacto de Toledo y sus posteriores normativas de desarrollo¹⁹:**

¹⁹ Boletín Informativo nº 89 de CGT: "Pacto de Toledo y desarrollo".

“La acción política en materia de Seguridad Social y sistema de pensiones, se ha venido desarrollando desde 1994 dentro de un espíritu de consenso y colaboración entre las diferentes formaciones políticas, respetando la consideración de que constituye un problema de “Estado” que no debe hallarse sometido a los vaivenes de la conveniencia de intereses partidistas” (Declaración de los representantes de todas las formaciones políticas miembros de la Comisión del Pacto de Toledo).

1. *“Dentro de este espíritu se fraguó en 1995 el llamado “Pacto de Toledo” para garantizar la estabilidad del sistema de pensiones”.*
2. *“En 1997 se aprobó la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social que ha sido, por ahora, la norma que ha desarrollado con mayor amplitud un buen número de las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo”.*
3. *“En el comienzo de la actual legislatura (2000) se creó la “Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las Recomendaciones del Pacto de Toledo”; esta Comisión trata de abordar las principales variantes que inquietan a los responsables del mantenimiento del sistema de pensiones. Esas preocupaciones giran sustancialmente en torno a las siguientes cuestiones:*
 - Suficiencia de las actuales fuentes de financiación del sistema de pensiones.*
 - Conveniencia de crear sistemas complementarios de capitalización (Fondos de inversión, seguros de vida, mutualismo, etc.).*
 - Medidas a adoptar ante los cambios demográficos que se proyectan sobre la población española:*
 - Envejecimiento de la población.*
 - Prolongación de la esperanza de vida.*
 - Crecimiento de la inmigración.*

El 15 de febrero de 1994 el Pleno del Congreso de los Diputados de forma unánime aprobó 15 recomendaciones sobre el sistema de Seguridad Social y sistema de pensiones. Estas recomendaciones se recopilaron en un texto que se denominó “Pacto de Toledo”. El desarrollo normativo más significativo de dichas recomendaciones tiene tres momentos destacados:

Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social ¹. Esta ley fue el resultado del Acuerdo Social entre el Gobierno y los sindicatos CC.OO y UGT de 9 de octubre de 1996. Se abre un proceso de diálogo entre el Gobierno del PP y las fuerzas sindicales que da como resultado el Acuerdo sobre Trabajo a Tiempo parcial y Fomento de la Estabilidad de 13 de noviembre de 1998

Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Ley 35/2002 de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

Todas estas regulaciones normativas, desarrollan diferentes recomendaciones del Pacto de Toledo. Analizaremos exhaustivamente cada una de ellas y las contextualizaremos en sus desarrollos normativos y las consecuencias sociales que los mismos han supuesto sobre el Sistema de Pensiones Público.

LAS POSTERIORES LEYES DE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: LEY 24/1997, LEY 18/2001 GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LEY 35/2002 DE MEDIDAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE JUBILACIÓN GRADUAL Y FLEXIBLE

La primera ley consolida y profundiza lo avanzado en el Pacto de Toledo en lo relativo a la separación y clarificación de las fuentes de financiación: prestaciones no-contributivas se financiarán vía PGE y las contributivas con cargo a las cotizaciones de empresarios y trabajadores/as.

La misma ley refuerza el principio de contributividad para lo cual se amplía el período de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, situando dicho período en los últimos 15 años de cotización.

Establece así mismo el régimen de revalorización anual automática de las pensiones en función del IPC.

El 16 de septiembre de 1999 Gobierno y las organizaciones sindicales CC.OO y UGT suscriben el Acuerdo sobre Revalorización de las Pensiones Mínimas del Sistema de Seguridad Social para el año 2000, tanto de las contributivas como de las no-contributivas.

Se dota el fondo de reserva y es la ley 18/2001 de consolidación presupuestaria quien en su artículo 17.2 establece que: *"en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en una posición de superávit, éste se aplicará del siguiente modo:*

- a) *En la Administración general del estado reducirá su endeudamiento neto.*
- b) *En el Sistema de la Seguridad Social se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.*

Merece especial atención la regulación que se hace en la misma, sobre dos aspectos insertados en el sistema financiero y necesidades de recursos. El primero se refiere a las **medidas de reducción o bonificación en las cotizaciones** a la Seguridad Social de los empresarios, siempre justificadas como un instrumento de mejora de los índices de oferta de empleo (reducción de los costes salariales). El segundo, el acuerdo que adopta el Gobierno e insta al Parlamento a su aprobación, de que se cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria conforme al programa de estabilidad elaborado de conformidad con lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE. Es decir, **la detracción de fondos públicos con origen en gasto social para cumplir con el equilibrio financiero fijado en Ámsterdam 97 (Pacto de Estabilidad).**

La Ley 35/2002 de medidas para el establecimiento de un

sistema de jubilación gradual y flexible traslada al ámbito normativo la recomendación décima del pacto de Toledo de 1995 al establecer la regulación de la jubilación parcial, compatibilizando la percepción de una pensión de jubilación a cargo de la Seguridad Social con la realización de un trabajo laboral³. Se incentiva el ahorro del trabajador al aumentar el porcentaje aplicable a la base reguladora, la cual podrá superar el cien por cien de quienes permanezcan en activo más allá de los 65 años y acrediten un mínimo de cotización de 35 años y, por otra parte, se reducen los costes laborales del empresario.

Con anterioridad a esta ley, CC.OO más la CEOE y el Gobierno suscriben un Acuerdo para la Mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social (9 de abril de 2001). Este acuerdo contempla:

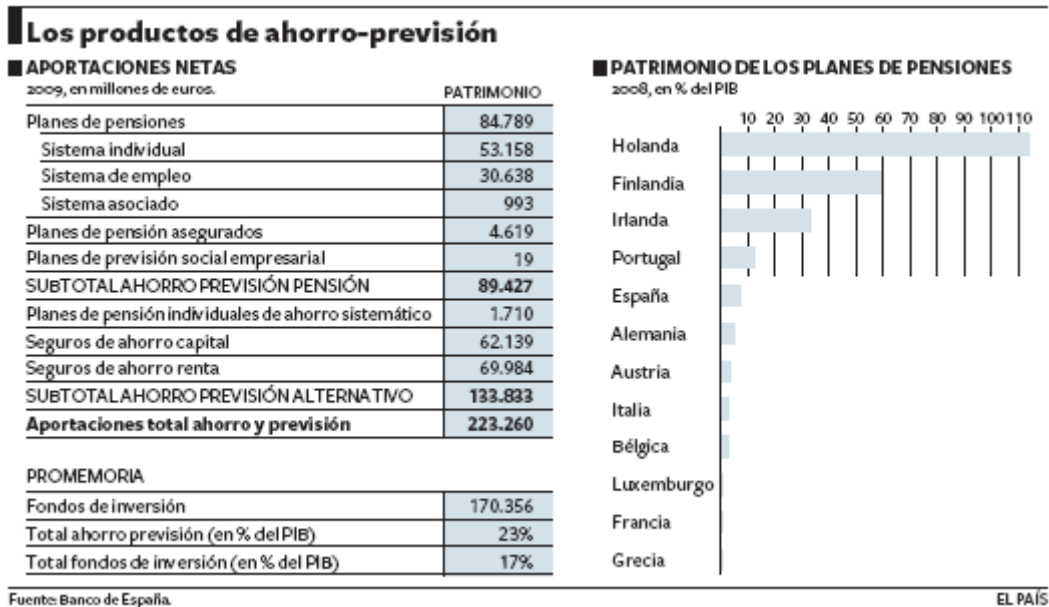
- Que los excedentes de cotizaciones sociales se destinen prioritariamente a la dotación del Fondo de Reserva.
- Profundizar la separación de fuentes, fijando un período máximo de 12 años para que el Estado se haga cargo de los complementos a mínimos.
- Se apuntan modificaciones en la regulación de la pensión de jubilación por medio de introducir conceptos de **gradualidad, progresividad y flexibilidad en la edad de jubilación.**
- Modificaciones en las prestaciones de: *viudedad* (aumento del 45% hasta el 52% con carácter general o 70% en los casos de pensionistas con cargas familiares). *Orfandad* (ampliación de la edad para la percepción de estas pensiones (22 o 24 años). *Pensiones mínimas*, incremento de las pensiones de viudedad y de jubilación anticipada.
- Continuar en el camino de convergencia de los regímenes especiales con el régimen general.
- Colaboración en las áreas de lucha contra el fraude en los ámbitos donde las partes estiman se produce, en la incapacidad temporal y en el régimen agrario.
- Implantación de reducciones y bonificaciones en la cotización respecto a tres colectivos: mujeres trabajadoras que se reincorporen después del período de maternidad; trabajadores/as contratados/as con 55 o más años de edad y trabajadores mayores de 65 años que prolonguen voluntariamente su actividad.
- Se acuerda **fomentar la previsión social complementaria a través de los planes de empleo**, es decir, **fondos privados de pensiones.**

POSICIONAMIENTO DE LA CGT

PENSIONES: “DOCUMENTO SOBRE REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO”

Profundizar en las medidas del Pacto de Toledo: separación efectiva de las fuentes de financiación e integración en el régimen general de los regímenes especiales como el Agrario por cuenta ajena y Empleadas de Hogar.

La revisión del Pacto de Toledo (octubre 2009) coincidente con las propuestas de costes empresariales en la Mesa de Diálogo Social, vuelve al tema concurrente y políticamente miserable, del déficit y la descapitalización de lo público, de una parte de los **ingentes recursos financieros que maneja el Estado, para su progresivo traslado a los mercados privados**, por medio de los sistemas de previsión individuales (fondos de pensiones, en sus tres modalidades: individuales –la mayoría-, asociados y de empleo).



Mayores desgravaciones fiscales de este tipo de producto y así se establece que... *hay que reforzar la previsión social complementaria, que no solo debe articular sus funciones en relación con la prestación por jubilación sino que puede ayudar a los contribuyentes a mejorar su protección social, reforzando la sostenibilidad del conjunto del sistema...*

La visión ideológica en la que se sustenta el argumento anterior es liberal y atenta contra los derechos sociales a las prestaciones básicas para todos y todas. El ciudadano/a ya no es considerado un sujeto de derechos, sino un mero contribuyente (según sea su contribución, así recibirá...); la protección social deja de ser universal y solidaria y se individualiza en el contribuyente y se le responsabiliza de su mejor o peor protección social.

La separación de las fuentes de financiación, metodología contable desde la puesta en marcha del Pacto de Toledo, dio lugar a una *“ruptura regresiva del Sistema en dos compartimentos estancos, que condena al asistencialismo a aquella parte de la población con carreras profesionales frágiles (los precarios), que les impide cumplir los requisitos más duros exigidos para causar derecho a las prestaciones no asistenciales o contributivas. Es una erosión de la solidaridad”* (Aparicio Tobar Joaquín-2009).

El Estado, al igual que todas las instituciones públicas (partidos políticos y sindicatos en su inmensa mayoría), necesitado de ingresos para cubrir las necesidades sociales de la población, bien en materia de prestaciones de desempleo, bien en pensiones, etc., hace y realiza políticas absolutamente regresivas y actúa en el capítulo del gasto, en vez de en el de ingresos.

Así, desde los años 80, primeras reformas racionalizadoras del Sistema Público de Seguridad Social, hasta el último Pacto Social de reforma de la Seguridad Social del 2006, ha endurecido los requisitos para acceder a una pensión contributiva, sobre todo alargando el período necesario para acceder a una pensión contributiva, lo que conlleva desplazamiento al segmento asistencial a todas las personas con carreras profesional cortas (precarios), lo cual supone menos gasto y a la contra un empeoramiento de las pensiones.

La propuesta de la OCDE, Banco de España, FMI, Comisión Europea y Gobierno va en este doble sentido: endurecimiento de los requisitos de acceso a pensión (actualmente en 15 años). Acortamiento del período de prestación de pensión (jubilación a los 67 años) y ampliación del período que sirve de módulo de cálculo de la pensión (actualmente en 15 años reales) hasta los 20, 25,... toda la vida laboral.

A la vez se han reducido significativamente, las aportaciones empresariales a la seguridad social, bien vía subvenciones-bonificaciones, o simplemente reduciendo puntos porcentuales en sus contingencias.

Decrece el ingreso y fuerza a nuevas medidas en el capítulo de reducción del gasto.

No otra cosa significa la “histórica reivindicación empresarial” de dejar de abonar hasta 5 puntos en sus cuotas, y, posiblemente del 1,5 puntos que el Estado ya les había prometido, antes de la ruptura de la Mesa de Diálogo Social, aparezcan nuevamente en la misma, conexas con la vía de revisión del Pacto de Toledo.

En un ejercicio “contable” de reducciones de cuotas en la mitad de lo reivindicado por la patronal, es decir 3 puntos, en términos de ingresos estaríamos hablando (depende de la evolución de afiliaciones, según se mueva el mercado de trabajo) de un detrimento de 15.000 millones de euros. Cada punto de reducción suponen unos 5.000 millones menos en el sistema. Alguien va a pagar esto, vía prestaciones o pensiones, es decir los trabajadores asalariados en el próximo período de 30 años.

No existe ninguna voluntad política y menos aún, fuerza social que les obligue a legislar en un sentido progresista y actuar en el capítulo de ingresos. Medidas que debieran tomarse para mantener los principios de nuestros sistemas públicos de pensiones de universales, solidarios y suficientes.

1º. **Terminar con las exenciones a los salarios medios-altos** (a partir de 35.000 €), por medio de destapar las cotizaciones por contingencias comunes. Un trabajador con salarios a partir de 45.000 euros, deja de cotizar hasta el 45% de ese salario, lo cual es una fuente de financiación individual para invertir bien en fondos de inversión, mercancías de lujo o planes privados de pensiones, los cuales, a su vez, son otra de las fuentes de detrimentos de recursos públicos, al estar fuertemente desgravados en las declaraciones fiscales.

2º. **Financiar vía impuestos y Reformar los Impuestos en cuanto al grado de aportación a lo común** (caja pública) **de manera proporcional a las rentas**. El Pacto de Toledo es una barbaridad y debiera ser roto, pues al introducir una necesaria racionalidad económica que la financiación de las pensiones contributivas debe hacerse necesaria y exclusivamente con las cotizaciones, dinamita las políticas redistributivas (solidarias) de reparto de la riqueza que se produce y trata de dejar fuera las Pensiones de lo que se denomina los pilares del Estado de Bienestar en pie de igualdad con la Sanidad, Educación, Desempleo y Dependencia, financiados con impuestos.

Los tipos del **IRPF** van desde el 24% al 43%, siendo este el máximo. Es decir los salarios altos (Ejecutivos, Directivos, Consejeros, etc.), tributan como máximo por el 43%. Las **rentas de capital** mobiliario (fondos de inversiones, depósitos,

fondos de pensiones, etc.) tributan al tipo único del 18%, con la reforma a junio 2010, aumentarán al 20% y en algunos supuestos al 22%. El **Impuesto de Patrimonio se ha eliminado**. Y el **Impuesto de Sociedades** lo hace desde el 20% al 30%, depende del tamaño y volumen de la empresa.

Existe un instrumento financiero para tributar denominado **SICAV (Sociedad de Inversión de Capital Variable)**, que es un “**paraíso fiscal en casa**” donde se refugian las grandes fortunas, por medio del cual sólo tributan al 1%. El funcionamiento de este instrumento “defraudador” legalmente con la hacienda pública [El Gobierno y el Parlamento, eliminó la competencia y vigilancia de estas sociedades de inversión, al Ministerio de Hacienda, por medio de una Ley en el 2005 y lo dejó en manos de la CNMV (Comisión Nacional del Mercado de Valores), y paralizó de forma retroactiva las Actas de Infracción levantadas contra estas Sociedades por diferencias de tributación, del 35% por Impuesto de Sociedades, al 1%], es muy “simple”: se necesitan 100 inversores y cada uno tiene que invertir 24.000 euros como mínimo. Hacienda en el 2005, la Inspección consideraba que la mayor parte de los inversores eran ficticios (meros testaferros) y las SICAV no eran (y son) sino un “paraíso fiscal patrio” de las grandes fortunas.

Según datos de Eurostat 2006, el estado español tiene una aportación de ingresos públicos (incluidos Seguridad Social) del 37,1%, frente a la media de Europa-15 que es del 41,8% y la de la UE-27 que es del 41,2%.

El PIB español ha sobrepasado el Billón de Euros (2009), cada punto de participación de los ingresos públicos respecto al PIB supondría algo más de 10.000 millones de euros en términos absolutos. Si nos situáramos en la media de la UE-27, ganaríamos 3,9% punto porcentuales, lo que representaría 30.900 millones de ingresos nuevos cada año para la Caja Pública. Con estas cifras, se garantizarían las pensiones al menos 20 años.

El gasto social es de 7 puntos menos comparativamente al gasto UE-15, conjuntamente con el bajo coste educativo, está en relación directa con el **bajo nivel de presión fiscal** y, además, regresivo y desigual y esto solo medido sobre la economía formal, que si se ponderara sobre toda la economía²⁰, se sumarían hasta 4 puntos más.

El IRPF es hasta un 85% un impuesto sobre el trabajo por cuenta ajena. El salario medio tiene ingresos superiores al empresario medio (Agencia

²⁰ La economía no formal, irregular, supone a 2006 el 22% del PIB (Gesta).

Tributaria). Las rentas del trabajo se encuentran más gravadas que las del capital mobiliario (dineros) y la escala del IRPF es, sobre todo, regresiva. Los salarios altos, en cotizaciones sociales de la seguridad social se encuentran exentos hasta en un 40%.

4º. **Terminar con el fraude fiscal.** Según GESTA este estaría centrado en las rentas empresariales/directivos en el IRPF y a 2007 se cifraba en 75.000 Millones de euros.

DOCUMENTO SOBRE REVISIÓN

DEL PACTO DE TOLEDO

29/01/2010

SUMARIO

Presentación.....	Pág. 3
Introducción.....	Pág. 5
Modificaciones en las cotizaciones sociales...	Pág. 10
Reservas.....	Pág. 13
Previsión Social Complementaria.....	Pág. 15
impacto de género en el Sistema de Protección Social.....	Pág. 17
Sistemas alternativos de cotización:	
Mutualidades públicas y privadas.....	Pág. 19
Culminación de la separación de fuentes:	
aspectos presupuestarios.....	Pág. 21
Culminación de la separación de fuentes:	
aspectos legales:.....	Pág. 25
Aspectos organizativos.....	Pág. 27
Prestaciones: pensión de orfandad y viudedad.....	Pág. 29
Prestaciones: Incapacidad.....	Pág. 33
Prestaciones: Edad de jubilación.....	Pág. 36
Prestaciones: jubilación.....	Pág. 41

PRESENTACIÓN

Durante esta legislatura, como viene siendo tradición en el Congreso de los Diputados desde 1995, viene funcionando una Comisión Parlamentaria de Seguimiento del *Pacto de Toledo*. Dicha Comisión ha organizado sus trabajos recabando información de los agentes sociales y económicos más representativos, del Gobierno y de otras instituciones del Estado y de la Unión Europea, y en su calendario durante el primer trimestre del año 2010 está prevista la elaboración de sus conclusiones, que posteriormente serán trasladadas a la acción de Gobierno y a diferentes textos normativos previa discusión y acuerdo con los interlocutores sociales. En esta ocasión, y modificando el procedimiento de trabajo establecido en anteriores documentos, en el Debate sobre el Estado de la Nación celebrado en el mes de mayo de 2009, se aprobó una Propuesta de resolución en virtud de la cual el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a acelerar el diagnóstico del Sistema de Pensiones y promover un nuevo acuerdo. Por su parte, el Senado ha solicitado, en sendas mociones aprobadas en los meses de abril y septiembre de 2009, que el Gobierno participe directamente en las tareas parlamentarias con la presentación de un documento que sirva como referencia de la posición del Ejecutivo.

Este documento es reflejo de la madurez con la que la sociedad española aborda los debates relacionados con la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social. En anteriores ocasiones, el interés generado en la opinión pública por las conclusiones de la Comisión Parlamentaria o por anteriores reformas no había sido el merecido por la importancia del asunto. Las proyecciones que, de acuerdo con el denominado Método Abierto de Coordinación en Pensiones, envía trienalmente a la Unión Europea el Gobierno español tampoco fueron conocidas hasta 2005 por

la opinión pública, y el conocimiento de que en un momento del futuro el sistema español de pensiones entraría, en el caso de no producirse las reformas necesarias, en situación de déficit, provocó en un primer momento una situación de alarma que ha dado paso a la preocupación y al interés.

El *Pacto de Toledo* es un activo fundamental del sistema español de protección social. Su experiencia es unánimemente elogiada, intenta ser imitada por otros sistemas comunitarios que buscan sus propios acuerdos, y fuera de nuestras fronteras es objeto de consideración y de reflexión. Es un buen instrumento, que permite a los interlocutores sociales y políticos seguir periódicamente el funcionamiento del sistema, y promover las reformas necesarias en un clima de entendimiento. Fortalecer su protagonismo permite también no perder de vista la necesidad de que todas las medidas que se adopten en el sistema de pensiones sean sostenibles en el tiempo futuro, y no perjudiquen la equidad y la funcionalidad del conjunto del sistema.

El Gobierno con la presentación de este documento, como aportación a los trabajos de la Comisión, que deben traducirse en el plazo más breve posible en reformas legales concretas, inicia con transparencia un debate que debe culminar en medidas que fortalezcan la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social.

INTRODUCCIÓN

El sistema español de pensiones tiene en estos momentos una situación financiera muy positiva, lo que le ha permitido concluir el tercer año en el que se registran los efectos de la crisis económica con un saldo positivo notable, muy superior al de los sistemas de pensiones de los países de la OCDE en términos generales.

Esta situación es fruto, esencialmente, de una serie de factores que no conviene ignorar, para no refugiarnos en una autocomplacencia basada en datos falsos. La sociedad española va a sufrir durante los próximos años de forma muy acusada los efectos del envejecimiento de la población, pero estos efectos aún no se han reflejado en el sistema de pensiones, debido a que nuestro "baby boom" de postguerra comienza en los años 50 del siglo pasado, y todavía no ha ingresado como beneficiario en el sistema de pensiones. El sistema se ha beneficiado por tanto de un *bonus* demográfico, por el que los ingresos en la población activa han sido muy superiores a los abandonos.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la entrada en el país de flujos migratorios de gran magnitud, la disminución del paro juvenil y la disminución de la economía sumergida han permitido el incremento de los afiliados y la minoración de la tasa de dependencia. Esta situación se ha revertido a partir del invierno de 2007 en todos los parámetros, salvo en el de la progresiva desaparición de las desigualdades por razón de género, que incluso se ha acelerado.

La Administración Española de Seguridad Social ha aprovechado y añadido valor al ciclo alcista de la economía española con medidas que han optimizado los efectos positivos. La Seguridad Social ha simplificado y automatizado sus procedimientos, convirtiéndose en una de las administraciones con menores costes de gestión y tiempos de respuesta del mundo. Las medidas de control del fraude y contra la economía sumergida han permitido reducir la tasa de morosidad por debajo del 1% en 2007, manteniéndose por debajo del 2% en 2009, lo que significa menos de la mitad de la tasa que soportan las entidades financieras, que pueden seleccionar sus riesgos.

A partir de 2004, la normalización de trabajadores extranjeros redujo notablemente la economía sumergida; el conjunto de medidas de control de la incapacidad temporal por enfermedad común, de incorporación de las Mutuas al sistema contable de las entidades públicas, la mejora de las bases mínimas de cotización en los diferentes regímenes consecuencia de la elevación del salario mínimo y de medidas concretas, y la mayor austeridad en el gasto corriente disparó los excedentes hasta máximos históricos y multiplicó por cuatro el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y por cinco el Fondo de Prevención, que se nutre de los excedentes de las Mutuas.

La situación de crisis económica disminuirá claramente los excedentes del sistema en los próximos ejercicios, y en la segunda década del siglo, el aumento en el número de jubilaciones, fruto del ingreso en el sistema de cohortes de edad mucho más numerosas, supondrá una prueba importante para la sostenibilidad del sistema.

EVOLUCIÓN PREVISTA DEL
NÚMERO DE PENSIONES a 1 de enero

Años	Datos en millones
2010	8,6
2020	10,1
2030	12,5
2040	15,3

La situación para la que el sistema de pensiones debe prepararse en el futuro es una España en la que, debido al buen funcionamiento del sistema de salud y a nuestro estilo de vida, nuestra esperanza de vida es una de las más altas del mundo (la segunda después de Japón) y sigue creciendo, por lo que el número de nuestros pensionistas aumentará más rápidamente que el número de afiliados ocupados, por muy venturosa que sea la situación económica, y los derechos de pensión generados son notablemente más altos que las pensiones presentes. El incremento del gasto social que va a producirse como resultado de la interacción de estos factores debe ser financiable, y plenamente compatible con una economía en desarrollo, que genera la riqueza y el empleo necesarios para garantizar el sistema.

El acuerdo de 13 de julio de 2006, inspirado en parte en las conclusiones de octubre de 2003 de la Comisión del Congreso, y que se tradujo en un conjunto de acuerdos desarrollados básicamente en la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, supuso una primera adaptación a las necesidades de sostenibilidad del sistema en el futuro, con un incremento de los incentivos a la prolongación de la

vida laboral, una mayor precisión en la fijación de las situaciones en las que podían producirse supuestos de jubilación anticipada, una modificación equilibrada del procedimiento de cómputo de la pensión de incapacidad, y la adaptación de la pensión de muerte y supervivencia a las nuevas realidades de las familias españolas (divorcio, parejas de hecho, etc...).

Las conclusiones de la Comisión de Seguimiento del *Pacto de Toledo* de 2010 han de proseguir, profundizando claramente con un horizonte temporal que garantice la sostenibilidad del sistema para la primera mitad del siglo XXI, las líneas ya iniciadas en 1995, paulatinamente desarrolladas en el conjunto de medidas adoptadas en cada momento.

A juicio del Gobierno de España, los ejes de estas conclusiones deben trazarse en torno a las siguientes determinaciones estratégicas:

- **Sostenibilidad.** El sistema de Seguridad Social debe continuar la mejora de la sostenibilidad tanto de sus propias cuentas como de las cuentas públicas, siendo a su vez proactivo en la creación de empleo y riqueza, coadyuvante de la competitividad de nuestras empresas.
- **Equilibrio.** El sistema de Seguridad Social es en estos momentos una de las fortalezas de la economía española. Deteriorar su estabilidad minorando sus ingresos o incrementando sus gastos en cuantía importante, tendría efectos mucho más negativos para el conjunto de economía que los pretendidos efectos positivos de las medidas que produjeran el deterioro.
- **Respeto y defensa de los derechos de los pensionistas.** Las medidas que se propongan no pueden afectar a quienes han consolidado sus derechos como beneficiarios, lo que implica inexorablemente una

cierta moderación en las reformas, al no afectar las mismas al *stock* de actuales pensiones.

- **Globalidad.** Las medidas propuestas no pueden centrarse en exclusiva en una única cuestión, por importante que ésta sea, sino hacer una consideración general de las prestaciones, por el lado del gasto, y de las cotizaciones y transferencias, en el lado de los ingresos.
- **Transparencia.** Un sistema de protección social tiene como elemento central de su funcionamiento la confianza, ya que en él se depositan cotizaciones que van a generar derechos después de varios decenios. Tanto en su funcionamiento como en sus indicadores el sistema ha de seguir progresando en la información y en la seguridad que facilita a sus contribuyentes.
- **Equidad.** Un sistema de Seguridad Social es un sistema solidario y de reparto, pero de aseguramiento. Las mayores aportaciones deben ser recompensadas con mayores retornos, y el sistema debe perfeccionar sus mecanismos de asignación de prestaciones para evitar inequidades y disfunciones.
- **Pacto entre generaciones.** Un sistema de reparto se articula sobre necesidad de que cada generación sufrague los gastos de la precedente y sea financiada en sus prestaciones por las siguientes. La determinación de las prestaciones debe realizarse por tanto previendo su mantenimiento en el momento en el que quienes las financian aspiren a disfrutarlas.
- **Gradualidad.** Las medidas deben implantarse gradualmente, para permitir a los ciudadanos adaptarse a la nueva configuración legal de forma que no disminuyan sus niveles de protección social, con especial atención a la situación de los cotizantes más veteranos.

- **Un papel reforzado para la previsión social complementaria,** que no solo debe articular sus funciones en relación con la prestación por jubilación, sino que puede ayudar a los contribuyentes a mejorar su protección social, reforzando la sostenibilidad del conjunto del sistema.
- **Mejora de la prestación social.** El incremento de gasto social ha de combinar la necesaria correspondencia entre los ingresos y gastos del sistema con la atención preferente a las situaciones prioritarias en protección social, asumiendo como objetivos del sistema la preservación de sus beneficiarios más vulnerables de la pobreza y la exclusión.

El objetivo conjunto que han de perseguir las medidas abordadas es un sistema que ayuda a generar riqueza y empleo, al tiempo que mejora la protección social, con un funcionamiento más equitativo y transparente. Para atender a este objetivo, el Gobierno de España somete a la consideración de la Comisión las cuestiones, reflexiones y medidas que a continuación se detallan.

1) MODIFICACIONES EN LAS COTIZACIONES SOCIALES

- Los tipos de cotización existentes en el sistema español de Seguridad Social se enmarcan, en relación con las contingencias protegidas, en la media de los tipos de los países de la UE - 15, que componen el grupo de países con el que más fácilmente podemos compararnos. Han permitido que durante los años de fuerte crecimiento económico la creación de empleo fuera muy intensa, sin que se constituyeran en un obstáculo para la misma, y en estos

momentos permiten el mantenimiento del equilibrio del sistema a pesar de la dureza de la crisis económica. En términos generales, el tipo medio ha de mantenerse, sin perjuicio de posibles modificaciones parciales.

- Una segunda cuestión a examinar es la posibilidad de establecer con más transparencia la parte de cuota destinada al pago de los gastos de administración y gestión, que en la actualidad son financiados indistintamente por la cotización por contingencias comunes, y por transferencias, de naturaleza puramente contable, de las Mutuas de Accidentes de Trabajo a la Tesorería General de la Seguridad Social. El reparto de los citados gastos entre los diferentes regímenes y colectivos de cotizantes del sistema sería más equitativo, al tiempo que haría más transparente de cara a los contribuyentes la estructura del sistema. Las estadísticas europeas sitúan sistemáticamente al sistema español de Seguridad Social entre los sistemas europeos con menor porcentaje de gastos de gestión, y es necesario que esta eficiencia se traslade también al reparto interno de las cargas en forma de equidad, disminuyendo transferencias entre subsectores que por su naturaleza exclusivamente contable dificultan la transparencia del sistema.

- La parte de la cotización menos perfilada en el sistema español es la correspondiente a las contingencias profesionales. Las cuotas, por un lado, financian tanto las prestaciones económicas de naturaleza puramente contributiva como la asistencia sanitaria al accidente de trabajo y la enfermedad profesional que prestan las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales, cuestión ésta que se abordará con detalle en el apartado que desarrolla la culminación de la separación de fuentes. Pero con independencia del modelo de cotización escogido para la financiación de las prestaciones, es necesario reflexionar si

en un sistema de reparto como el español una tarifa de cotizaciones con una relación 1/10 entre la más reducida y la más alta tiene sentido, o por el contrario como sucede en el conjunto de prestaciones del sistema, la solidaridad interna nos lleva a que los trabajadores con empleos más seguros asumen parte de los costes generados por sus compañeros con empleos caracterizados por una siniestralidad más alta. En este sentido, la línea emprendida en los últimos cinco años de simplificación de la tarifa y atenuación de diferencias debería concluir, en un plazo de tiempo razonable, con una tarifa de cotizaciones en la que existieran tres o cuatro tipos de cotización, minorándose en la medida de lo posible los tipos más elevados.

- En la línea de lo ya manifestado en cuanto a la generalización de la acción protectora, debe extenderse la posibilidad de cotizar al sistema de seguridad social por cualquiera de los trabajos realizados en todos los sectores de actividad económica. Esto supone la extensión al conjunto del colectivo de becarios de postgrado de la cotización, así como la inclusión a través de un sistema ágil y sencillo de todas las empleadas de hogar como cotizantes a partir de cualquier trabajo periódico.

- Debe considerarse si una parte de las actuales bonificaciones no debe salir de los Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal para ubicarse, en términos de neutralidad, en los Presupuestos de la Administración de Seguridad Social, por atender más al objetivo de la prolongación de la vida laboral que al desarrollo de políticas activas de empleo. Tal es el caso de las bonificaciones en la cotización para el mantenimiento en actividad de los mayores de 59 años con antigüedad en su puesto de trabajo.

- Por último, otra de las posibilidades a examinar es la de

asignar con mayor transparencia la parte de la cuota dedicada a la maternidad, paternidad, riesgo para el embarazo y riesgo para la lactancia. El sistema ha incrementado las prestaciones en éste área de la protección social creando nuevas figuras, incrementado los periodos de disfrute y las bases de cálculo, y generando incluso coberturas no contributivas, y hasta ahora ha podido hacerlo gracias a la buena situación financiera de la Seguridad Social, pero este incremento en la acción protectora debe ser financiado, y convendría en este sentido que los ciudadanos conocieran qué porcentaje de recursos se destinan a esta finalidad, y cuál es el tipo de equilibrio que define la adecuada financiación de la acción protectora.

- En el marco de los acuerdos pactados con las organizaciones representativas de cada uno de los sectores, la cotización de los trabajadores autónomos debe revisarse, y acercarse a los rendimientos reales del ejercicio profesional. Puede ser inadecuado que un año de dificultades económicas se obligue a un trabajador por cuenta propia a cotizar por encima de los rendimientos que realmente obtiene, pero también sería necesario fijar una cotización por encima de la base mínima cuando los rendimientos son elevados, sobre todo si bajo la dependencia del empresario se sitúan trabajadores que cotizan por bases muy superiores.

2) RESERVAS

Las actuales reservas de la Seguridad Social están, por un lado, definidas en la Ley Reguladora del Fondo de Reserva, y por otro lado, contenidas en la diferente normativa que ha venido configurando las reservas de las MATEPs.

En cuanto a la Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con independencia de los aspectos más

polémicos, que dificultaron el acuerdo político sobre su modificación en la pasada legislatura, es evidente la necesidad de acometer cambios, a fin de adaptar el sistema de gestión del Fondo a su actual magnitud e importancia, y de permitir una gestión más ágil y eficiente de los recursos, cuestiones éstas sobre las cuales no deberían existir dificultades insalvables entre los diferentes grupos políticos.

Las diferentes reservas de las MATEPs tienen su origen en la naturaleza aseguradora que era propia de estas entidades, y su sentido es más discutible desde el punto de vista de un sistema público, en el que el principal garante de las prestaciones es en última instancia el Estado. El objetivo, obviamente correcto, de que todo el exceso de excedentes de las entidades revirtiera a la Seguridad Social ha producido el efecto indirecto de que una vez las reservas de las entidades están dotadas al 100% todo el excedente producido, incluido el debido a los esfuerzos en la gestión y a las mejoras de eficiencia, revierte a la Seguridad Social íntegramente, sin que exista un mínimo incentivo a esta mayor calidad en la gestión, en forma de la posibilidad de disponer de una parte razonable de estos recursos para mejorar las prestaciones de los trabajadores o las empresas mutualizadas.

En este sentido, sería aconsejable una simplificación de todas las reservas y provisiones existentes, cuya finalidad quedaría cubierta con una única reserva o fondo de contingencia para obligaciones pendientes inmediatas.

Por otra parte, en cuanto al destino que quepa definir para las reservas actualmente existentes, caben dos posibles alternativas. Si en función de la culminación de la separación de fuentes se estima necesario asignar una financiación mixta o no contributiva a la prestación por asistencia sanitaria al accidente de trabajo o a la enfermedad profesional, una parte

de las actuales reservas podría, en un periodo transitorio amplio, financiar estas prestaciones sin apelar a las cotizaciones sociales. De no adoptarse este criterio, el destino natural de la mayor parte de estos fondos debería ser, previas las oportunas modificaciones legales, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

3) PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

Desde el punto de vista del sistema de protección social de reparto, la previsión social complementaria es una parte importante del conjunto del sistema. Los límites en la acción protectora, que lógicamente afectan más a los colectivos menos vulnerables (colectivos autoasegurados, pensión máxima, situaciones de pluriempleo, etc...) pueden verse así superados para garantizar durante la parte de nuestra vida con menor actividad el nivel de ingresos que queremos mantener. De ahí el apoyo fiscal del Estado, y la defensa que es razonable hacer de esta forma de previsión, imprescindible para un sistema público, ya que de no existir acumularía demandas de muy difícil satisfacción.

La previsión social complementaria tienen en España ya más de 20 años, y en este sentido disfrutamos de un periodo de tiempo suficiente para analizar su penetración, la interacción del sistema público de reparto y los privados complementarios, y las consecuencias sociales de la actual regulación.

Una primera cuestión a reflejar en este documento es si el carácter complementario de la previsión social privada es, desde la óptica del sistema público, suficiente. Si el sistema público cubre de forma muy satisfactoria a la inmensa mayoría de los trabajadores por cuenta ajena, y de forma menos intensa a los trabajadores por cuenta propia, la

previsión social complementaria, a través de los instrumentos individuales, no ha alcanzado una penetración suficiente en los colectivos excluidos del mercado de trabajo (amas de casa, personas discapacitadas con graves problemas de inclusión laboral...). Desde el punto de vista de sexo, como el principal atractivo de la previsión social complementaria es el beneficio fiscal, la mayor parte de los titulares de planes de pensiones son varones, de renta alta o media alta, lo que plantea la conveniencia de moderadas reformas que mejoren el papel que juega la previsión en el caso de las mujeres y en los supuestos de ruptura de la unidad familiar. El incentivo fiscal para generar pensiones para cónyuges no presentes en el mercado de trabajo, cuando el matrimonio tiene régimen económico de bienes gananciales, podría revisarse en términos prudentes al alza en el marco de la sostenibilidad de la política presupuestaria. El previsible impacto en pérdida de ingresos podría verse compensado con la mejora en la protección y la consiguiente disminución de las cargas económicas que conlleva el mantenimiento de rentas mínimas en estas situaciones.

En el caso de las personas discapacitadas la regulación de los patrimonios protegidos, a pesar de las sucesivas mejoras introducidas, tampoco ha alcanzado el nivel de penetración social deseable.

En cuanto a los fondos de pensiones vinculados a la negociación colectiva, es bien conocida su importancia en algunos sectores de actividad económica, en las grandes empresas en todos los ámbitos, y con una dimensión reducida de participaciones, en la Administración Pública. El marco global debería facilitar su desarrollo, por lo que se considera que en el diálogo social los interlocutores sociales y la Administración están llamados a abordar la importancia

de la previsión social complementaria en las empresas pequeñas y medianas.

Deben estudiarse medidas que desarrollen la posibilidad de complementar la acción protectora del sistema de reparto en un aspecto importante para su sostenibilidad, como es la prolongación de la edad de jubilación real. La falta de interés del mercado por este tipo de productos ha concentrado las discusiones en los límites de la aportación a los que puede aplicarse el beneficio fiscal, en lugar de reflexionar sobre que colectivos merecería la pena que se incorporaran a la previsión social complementaria, y en qué productos ésta puede resultar un valor complementario sólido al sistema público.

En este mismo sentido, debería estudiarse, de cara a hacer más atractiva la prolongación de la vida laboral, la desvinculación entre la obligación de jubilarse y la realización de los productos de previsión social complementaria a partir de los 65 años, ya que en muchos casos esta prolongación se realiza en la práctica con ritmos y jornadas menos intensas, y por tanto con alguna merma de ingresos, y la complementariedad de los rendimientos del trabajo con las rentas provenientes de dicha previsión ayudaría a incentivar esta decisión.

4) IMPACTO DE GÉNERO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las significativas subidas de las pensiones mínimas producidas en la pasada legislatura, junto con la preferencia otorgada en la presente a las pensiones con familiares a cargo o que viven en unidades económicas unifamiliares han permitido reducir las diferencias por razón de sexo en los pensionistas españoles. Sin embargo, durante muchos años

las pensiones de los varones, fruto de carreras de cotización más continuas y con mejores bases, producirán pensiones más altas que las de las cotizantes.

En algunos países europeos se ha ido produciendo antes que en España la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y se ha llegado a un equilibrio entre hombres y mujeres en el colectivo de cotizantes. Por ello, o debido a ello, es lo que ha impulsado a esos países a adoptar determinadas medidas que relativizan la importancia de las pensiones de viudedad cuando se ha producido dicha circunstancia. Sin embargo, en España aún no se ha llegado al equilibrio entre hombres y mujeres, especialmente entre cotizantes con edades superiores a los 45 años. Así, esta realidad hace desaconsejable en términos de equidad y de justicia, una reforma de las pensiones públicas como la producida en los países europeos que han ido relativizando la intensidad de la prestación de viudedad en la medida en que las mujeres tienen un peso similar al de los hombres en el mercado laboral. En España sigue siendo necesario garantizar con medidas legales que no subsistan causas de discriminación que, por no aparecer explícitas en el ordenamiento jurídico, no dejan de tener efectos materiales que profundizan causas de discriminación.

Ya hemos comentado como en términos de previsión social complementaria, sería razonable que el incentivo fiscal para generar pensiones para cónyuges no presentes en el mercado de trabajo, cuando el matrimonio tiene régimen económico de bienes gananciales, debería acercarse al existente para generar una pensión propia. El previsible impacto en la pérdida de ingresos podría verse compensado por la mejora de la protección, con la consiguiente disminución de las cargas económicas que conlleva el mantenimiento de rentas mínimas en determinadas

situaciones.

La situación en los casos de ruptura familiar de los cónyuges que han colaborado con la aportación de su trabajo al mantenimiento de negocios familiares, y que en muchas ocasiones se ven con edades avanzadas sin ninguna carrera de cotización, haría necesario que la normativa permitiera que pudiera reconocerse, mediante decisión judicial, la cotización a la Seguridad Social durante un periodo de tiempo, que permitiera a una persona, por el reconocimiento con plenos efectos para su carrera de cotización, poder depender más de su trabajo y de sus derechos que de rentas y prestaciones compensatorias o derivadas.

Igualmente es necesario discutir y acordar con las organizaciones de trabajadores autónomos si el régimen de ayuda familiar es una ventaja o un inconveniente para los cónyuges que colaboran con negocios familiares, en muchos casos sin la plenitud de derechos de la que son acreedores. Una modificación legislativa que permitiera modalidades de cotización pensadas para las jornadas parciales debería posibilitar que cuando los dos cónyuges colaboran en el negocio o explotación, lo normal sea la cotización de ambos, y no la excepción.

5) LOS SISTEMAS ALTERNATIVOS DE COTIZACIÓN: MUTUALIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

En el sistema español de protección social coexisten mutualidades de empleados públicos, y otras de naturaleza privada que son alternativas a la Seguridad Social para determinados colectivos profesionales.

Buena parte los sistemas de Seguridad Social del mundo se han construido sobre la base de la agregación de diferentes

regímenes de protección, corporativos, profesionales o privados. En estos casos subsisten diferencias en función de la heterogeneidad originaria, aunque también existe un fuerte impulso a la homogeneidad, derivado inevitablemente de la creciente movilidad funcional de los trabajadores y de la modificación de las condiciones de trabajo.

En España, el sistema de seguridad social tal y como lo conocemos nace de la quiebra de buena parte del sistema mutualista, deficientemente gestionado con ausencia de criterios actuariales. Pero del antiguo sistema subsisten, de un lado, las tres grandes mutualidades públicas que engloban a los empleados de la Administración de Justicia, de las Fuerzas Armadas y de la Administración Civil del Estado, y por otro lado, Mutualidades profesionales alternativas.

En cuanto a las primeras, es evidente que con la prudencia necesaria y los ritmos que hayan de pactarse entre la representación de los trabajadores y el Gobierno, la tendencia a consolidar es la de la atenuación de las diferencias, y desde luego la extensión del sistema de Seguridad Social en detrimento de los sistemas menores. Inicialmente, estos regímenes eran expresión del autoaseguramiento que imperaba no sólo en la Administración, sino también en algunas de las grandes empresas que gestionaban antiguos monopolios: el empleador no constituía ni reservas ni fondos, limitándose a abonar las pensiones correspondientes llegada la edad de jubilación.

Este aseguramiento se ha visto interrumpido por la gestión de numerosos servicios públicos, y de sus correspondientes efectivos, por las Comunidades Autónomas. Con lo cual la Administración del Estado asume la carga del abono de pensiones de trabajadores contratados por otras Administraciones, sin que exista un sistema de mediación que

acumule la cotización en forma de ahorro o la reparta, cuestión ésta que nunca se planteó para las Corporaciones Locales, que contaban con su propia Mutualidad (MUNPAL).

Esta situación constituye una excepción en el panorama de los sistemas de protección social, y por tanto la forma más razonable de solventarla sería sin más la definición de una fecha a partir de la cual los funcionarios de nuevo acceso a las Administraciones Autonómicas ingresarán en el Régimen General de la Seguridad Social. Se mantendría el régimen de protección del que disfrutaban los que actualmente están incluidos en él, previa negociación y acuerdo con las organizaciones representativas de los empleados públicos.

En cuanto a las Mutualidades profesionales, en muchos casos han evolucionado hacia entidades regidas por los principios de la capitalización, lo cual sin duda es positivo y la eficacia en la supervisión del Ministerio de Economía ha evitado casos como los producidos en otros momentos. Únicamente cabría señalar la necesidad de garantizar mínimos prestacionales que no descarguen en el Estado, a través del nivel no contributivo, el mantenimiento de aquellas personas que hacen carreras de cotización demasiado débiles o intermitentes, así como las prestaciones establecidas por la Seguridad Social para el resto de colectivos, a fin de evitar la planificación en el aseguramiento, buscando en determinadas etapas de la vida el aseguramiento público y en otras el privado en función de las prestaciones otorgadas por uno u otro sistema.

6) CULMINACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE FUENTES: ASPECTOS PRESUPUESTARIOS

Sin duda ninguna, de todas las actuaciones emprendidas por los sucesivos gobiernos, la separación de fuentes de

financiación del conjunto de prestaciones que como derecho subjetivo corresponden a los ciudadanos, de aquellas que como contribuyentes generan en régimen de expectativa de derecho, ha sido la más exitosa. Esta forma de proceder ha permitido garantizar la viabilidad y sostenibilidad del sistema de pensiones, atribuir la gestión de los servicios a las Comunidades Autónomas a la vez que se mantenía la gestión de las prestaciones económicas de la Seguridad Social bajo la responsabilidad del Gobierno de la Nación, a fin de garantizar la unicidad del sistema prestacional, y su titularidad económica, en todo el territorio español, e integrar la financiación de la sanidad y de los servicios sociales dentro del sistema de financiación general de las Comunidades Autónomas, con reglas específicas que garanticen en el nuevo modelo la prioridad política y económica que se da a los recursos necesarios para la gestión de los servicios públicos fundamentales.

La culminación de este proceso se suele focalizar en la definitiva financiación por parte del estado de los complementos a mínimo de pensión. Los sucesivos gobiernos han entendido no obstante que lo prioritario en este terreno era mantener la vigencia plena del concepto, y no volver en el ámbito de la Seguridad Social a financiar con cargo a las cotizaciones sociales servicios que se prestan con carácter universal al conjunto de la población. Así, en la década de los noventa se redujeron de forma importante las aportaciones a los complementos a mínimo para culminar la financiación de la sanidad y de los servicios sociales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En la actual década, las aportaciones a complemento a mínimo de pensión han crecido muy significativamente, y no obstante el Estado ha asumido desde cero la cofinanciación de los servicios previstos en la Ley de Atención a las situaciones de falta de autonomía personal y dependencia. En el acuerdo de 13 de

julio de 2006 el Estado se comprometió a asumir la financiación necesaria de los complementos a mínimo si el nivel contributivo del sistema arrojava déficit, y ese es sin duda un compromiso relevante.

Para la culminación de la separación de fuentes, sería necesario en primer lugar, desde el punto de vista de los Presupuestos Generales del Estado, la subdivisión de la actual sección 60 de los Presupuestos, separando la política de pensiones y prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social de las prestaciones sanitarias y sociales financiadas por el Estado, de tal forma que dichas prestaciones se desvinculen por completo de dicho sistema.

Con el mismo sentido, el Fondo de Reserva y las diferentes reservas de la Seguridad Social deberían constituirse en una sección presupuestaria independiente, sin perjuicio de las oportunas transferencias en orden a las dotaciones del Fondo, o en su caso y cuando proceda, a la financiación con cargo al Fondo de la parte prevista del déficit del nivel contributivo del sistema.

Pero estas cuestiones, de naturaleza formal, no son más importantes que otras de naturaleza material. La separación de fuentes, que ha llegado a la financiación presupuestaria, no ha culminado en la separación del patrimonio de la Seguridad Social, constituido fundamentalmente por cotizaciones de empresarios y de trabajadores, pero también por subvenciones estatales. La existencia en la contabilidad patrimonial de un conjunto de préstamos del Estado, concedidos precisamente para dar solución a las insuficiencias de financiación sanitaria en los Presupuestos Generales del Estado, puede permitir una solución que no genere problemas contables ni a la Administración de Seguridad Social ni al Estado, y que permita a las

Administraciones titulares de la gestión poder gestionar plenamente los establecimientos en donde se ubican los servicios, a la vez que la Administración de Seguridad Social se ve liberada de una tutela que sólo reporta cargas sin beneficio alguno, despejándose elementos complejos en su contabilidad patrimonial.

La culminación de la separación de fuentes de financiación exige así mismo una reflexión sobre la asistencia sanitaria que se presta al accidente de trabajo y a la enfermedad profesional, que de acuerdo con la Ley General de Seguridad Social sigue siendo competencia del sistema. En nuestro entorno tenemos todos los posibles ejemplos en el ámbito de gestión y de la financiación de esta prestación: desde países que tienen incorporada esta atención a la asistencia sanitaria universal, hasta los que mantienen un régimen absolutamente segregado; en lo tocante al régimen financiero, la financiación vía impuestos, vía cotizaciones, y vía mixta están presentes. En el régimen español la cotización por contingencias profesionales cubre la financiación de la prestación, pero en la práctica si la mutualización se produce directamente en las entidades gestoras los costes de la atención son soportados por el sistema público con financiación presupuestaria, mientras que en el caso de las MATEPs gozan de recursos propios y de un régimen de concertación variable con los servicios públicos de salud. Es necesaria una reflexión que indique si deben ser las cotizaciones sociales las que sigan soportando la financiación de esta asistencia, o si debemos transitar hacia un modelo basado en impuestos o mixto, para el que podemos contar con el apoyo durante la primera década de las reservas generadas por la gestión de las contingencias profesionales en las MATEPs.

7) CULMINACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE FUENTES: ASPECTOS LEGALES

La Ley General de Seguridad Social en España es expresión de las diferentes coyunturas históricas por las que ha ido configurando su presencia el sistema de protección social. Así ha adaptado sus formulaciones a la práctica desaparición del mutualismo y la aparición de las entidades gestoras, a la paulatina incorporación de los regímenes especiales a las prestaciones del Régimen General, a la definición del nivel no contributivo y de las prestaciones cubiertas por el mismo. Esta adaptación se ha hecho cumplidamente, y a pesar de su carácter prolijo la Ley General de Seguridad Social no plantea mayores problemas de interpretación y litigiosidad que otros textos legales, más bien al contrario, cumple adecuadamente con el principio de seguridad jurídica.

No obstante, la pervivencia de algunas de las formulaciones originarias en materia de sanidad y servicios sociales, generan una confusión que sería necesario aclarar, desvinculando estas prestaciones universales de los requerimientos del nivel contributivo. Por otro lado la Ley es innecesariamente prolija en cuestiones que bien podrían tener asiento en el desarrollo reglamentario, y en muchas ocasiones parca en la configuración de las prestaciones del sistema, e incluso en la definición de los elementos constitutivos y fundamentales de las mismas.

Por estas razones, debería estudiarse la elaboración de una nueva Ley General de Seguridad Social, siempre que su redactado fuera consecuencia de un pleno acuerdo político y con los interlocutores sociales. La nueva Ley se ceñiría a las prestaciones vinculadas al nivel contributivo, y a la prueba de recursos para quienes quedaran excluidos de la acción

protectora de aquél, dejando a la regulación de sus leyes específicas la asistencia sanitaria, los servicios sociales, la atención a la dependencia, etc.

El nuevo texto partiría de la base de que las prestaciones del sistema, que en su gran mayoría fueron privativas primero del Régimen General y luego se extendieron al resto de regímenes, tienen naturaleza general. Con la formulación de la prestación de cese de actividad de los trabajadores autónomos, sólo el desempleo en el Régimen de Empleadas de Hogar marca diferencias cualitativas, sustanciales en la acción protectora entre regímenes.

Asimismo debe partir de la consideración de todas las contingencias protegidas como obligatorias y universales, eliminando, con toda la gradualidad y prudencia necesarias, el carácter voluntario de la mutualización de prestaciones. El accidente de trabajo y la enfermedad profesional por lo tanto serían obligatorios para los nuevos afiliados, estableciéndose procedimientos transitorios para la incorporación en un plazo prolongado de tiempo a las contingencias no cubiertas para los afiliados que actualmente no las han suscrito.

El texto debería basarse en una estructura de cotizaciones que hiciera más transparente la asignación de recursos en el sistema. Y debería recoger con una definición expresa los derechos de los cotizantes, aspecto éste bien defendido en la práctica por la aplicación sistemática del conjunto de las normas, pero insuficientemente explicitado en la actual Ley.

Asimismo, debería resolver los problemas de encuadramiento existentes en estos momentos en los regímenes especiales y los sistemas especiales de cotización, estableciendo criterios claros con voluntad de permanencia, que solventaran con perspectiva de futuro los problemas vigentes en la actualidad,

consecuencia de la utilización de una multiplicidad de criterios (profesión, empleador, actividad preferente, dimensiones de la empresa o de sus órganos directivos) en el encuadramiento.

Con carácter específico, estas reformas legales deben seguir desarrollando los criterios del Pacto de Toledo en orden a la convergencia de regímenes, con la integración del Régimen Especial Agrario y del Régimen Especial de Empleadas de Hogar en el Régimen General, un aspecto que no sólo tiene una dimensión prestacional o de reconocimiento de derechos, sino que es importante en la configuración de un mercado de trabajo eficiente, que no pone barreras artificiales a la movilidad funcional por diferencias de encuadramiento o de prestaciones.

8) ASPECTOS ORGANIZATIVOS

La Administración Española de Seguridad Social es una de las piezas más eficientes del entramado administrativo en nuestro país, y ha alcanzado con una notable economía en recursos procedimientos de gestión modernos, que garantizan tiempos de respuesta rápidos garantizando la seguridad jurídica de los administrados.

El modelo actualmente vigente nace cuando del antiguo Instituto Nacional de Previsión, y asumiendo las funciones del Mutualismo, surgen tres entidades gestoras (INSS, INSA y INSM) con un servicio común (la TGSS), manteniendo como entidad gestora específica para el Régimen Especial del Mar al Instituto Social de la Marina.

Este modelo, que ha funcionado perfectamente hasta nuestros días, ha llegado a un punto en el que es difícil extraer nuevos valores añadidos a la vigente estructura. La

modernización de los procedimientos administrativos alumbró la Gerencia de Informática de la Seguridad Social como servicio común de las entidades y de la TGSS, y su peso como es lógico en una Administración que se moderniza velozmente no ha dejado de crecer. Los servicios jurídicos y la Intervención General de la Seguridad Social se han dotado de una estructura integrada que presta servicios a entidades y servicios comunes. La pervivencia de diferentes estructuras, en aquellas áreas de gestión en las que deben participar conjuntamente, manifiesta la conveniencia de definir nuevas formas de coordinación e integración de la gestión (por ejemplo, en aquellas cuestiones en las que deben colaborar la TGSS, INSS e ISM con las MATEPs).

Por estas razones, el planteamiento de futuro más conveniente para la Administración de Seguridad Social es el de una estructura administrativa única, que integre en sus elementos de recaudación, afiliación y gestión de prestaciones las funciones que en estos momentos realizan el INSS, el ISM (para aquellos aspectos generales de recaudación y pago de prestaciones ya reconocidas), la TGSS, el Servicio Jurídico, la Gerencia de Informática, y la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. La Intervención General, y las funciones del ISM para las prestaciones específicas del Régimen Especial del Mar se mantendrían.

Esta estructura se dotaría de un tronco central de gestión, para las cuestiones de personal, patrimonio, pagos, cuestiones jurídicas, etc, con dos áreas específicas definidas de afiliación/recaudación y reconocimiento de prestaciones. Permitiría unificar las unidades duplicadas tanto en los servicios centrales como en los periféricos, y destinar los recursos hacia la gestión directa al ciudadano, así como simplificar el funcionamiento de la Administración en los

procedimientos en los que intervienen diferentes entidades.

La modernización de la Administración Pública debe trasladarse también a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, entidades centenarias que aúnan la colaboración entre la iniciativa privada y la pública, la asistencia y las prestaciones económicas, y que deben incardinarse mejor en la estructura administrativa desde los puntos de vista de la transparencia, el control presupuestario y de funcionamiento, sin perder la flexibilidad y la eficiencia en las formas de gestión. La participación de los trabajadores en las MATEPs debe dar un salto cualitativo para, sin renunciar al carácter originario de las Mutuas como agrupaciones de empresarios, permitir que sean reconocidas como entidades eficaces prestadoras de servicios por parte de los trabajadores de las empresas mutualizadas.

9) PRESTACIONES: PENSIÓN DE ORFANDAD Y DE VIUDEDAD

La Ley de Medidas en materia de Seguridad Social 40/2007 realizó una amplia reforma sobre la pensión de viudedad, al definir la dimensión de su acción protectora en la línea ya definida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en 1990 de que la pensión no es una garantía de ingresos, sino una compensación por ingresos que se pierden. En este sentido, se ha mantenido la pensión cuando existía evidencia de que la muerte del causahabiente interrumpe un flujo de ingresos hacia el beneficiario, bien por el mantenimiento de la relación familiar, bien por la existencia de una indemnización o renta proveniente del fallecido. Asimismo, se estableció una pensión temporal para las personas con tiempos muy breves de relación matrimonial, y se reconocieron las familias vinculadas por lazos distintos a los del matrimonio.

Las reformas llevadas a cabo recientemente en España, intentan dar respuesta a la evolución de la propia sociedad como también ha sucedido en algunos países europeos en este aspecto; se asimilan a efectos de Seguridad Social, las parejas de hecho y los matrimonios y las propias parejas de hecho con personas del mismo sexo. Asimismo la modificación tanto de las situaciones de divorcio como de las parejas de hecho, introduce mecanismos que consideran la situación económica del cónyuge divorciado o, en su caso de la pareja de hecho respecto al fallecido.

Cuestión bien distinta es la posibilidad de analizar, para los nacidos y nacidas en las últimas décadas, la conveniencia de asignar rentas vitalicias cuando las convivencias familiares han sido breves y no existen descendientes. La regulación actual ignora, en cuanto al acceso al derecho a la propia pensión de viudedad, la duración de la carrera de seguro del fallecido. Igualmente se ignora la edad del/a sobreviviente para el acceso al derecho y la existencia o no de hijos habidos. Por ello la conveniencia de estudiar si en estos casos, y una vez alcanzada esa nueva situación de la sociedad, no se adecua mejor a esa realidad social la posibilidad de una indemnización en pago único, o de una prestación temporal, tal y como está en el propio mandato de la Comisión parlamentaria en octubre de 2003, cuando sugería una reformulación integral de la pensión de viudedad.

La pensión de viudedad goza de un tratamiento diferenciado respecto del resto de pensiones del Sistema, haciéndola compatible con cualquier nivel de ingresos, incluidas otras prestaciones o pensiones. La propia OIT se ha planteado el cambio conceptual y en su momento válido en relación con la “muerte del sostén de la familia” como así protagonizaba el Convenio 102 del año 1952 y superado en ese sentido por otros posteriores como el 128 de 1967. Por ello sí que parece

acertado admitir que el trasnochado concepto de “muerte del sostén de la familia” del propio Convenio 102 de la OIT ha perdido su sentido social. En consecuencia la reflexión que encaminaría a tener en cuenta esos factores, parece un paso obligado para modernizar y adecuar la prestación a las nuevas situaciones sociales y las nuevas formas de familia y convivencia.

La consideración de una edad determinada a partir de la cual sobrevive un cónyuge al otro o su pareja de hecho, que podría hacerse coincidir en torno a la legal de jubilación, también debería ser motivo para una reestructuración de la pensión de viudedad, tanto para el acceso al derecho como respecto de su cuantía, especialmente en aquellos supuestos en los que le ha disminuido su renta disponible por el fallecimiento del cónyuge o pareja de hecho y no percibe otra pensión que la de viudedad.

Hasta ahora, la compatibilidad de la pensión con el trabajo es absoluta, y las diferencias entre que se disfrute de la pensión trabajando o sin trabajar se limitan a la percepción del complemento a mínimo, siendo conveniente seguir introduciendo mejoras en las situaciones más vulnerables, por un criterio de equidad que debería permitir estudiar la posibilidad de establecer una relación más flexible entre las rentas de trabajo y la pensión de viudedad, de modo que se mejore la situación de los pensionistas que perciban una única renta.

En cuanto a las reformas de la Ley 40/2007, la experiencia nos demuestra la necesidad de definir con mayor perfección la equiparación de situaciones acreditadas de violencia de género con la existencia de vínculos económicos, por ser evidente que estos últimos no pueden mantenerse en estas situaciones, y que los trastornos de todo tipo que provoca la

violencia de género tienen también consecuencias desfavorables para la víctima. Esta modificación sería congruente con la reforma, ya realizada, que priva a los maltratadores de cualquier derecho que puedan generar las víctimas con su fallecimiento, se haya producido éste por causa cualquiera.

En la misma dirección, es necesario producir una reflexión a fin de evitar que decisiones tomadas en un momento determinado en el que carecían de implicaciones prestacionales, como la posible sustitución de una renta vitalicia por una indemnización de otra naturaleza, ahora arrastren consecuencias con sentido negativo. Es decir, que manteniendo el contenido central de la reforma, que intenta vincular la protección a la desprotección sobrevenida, es necesario perfilar medidas transitorias que eviten efectos no deseados.

En cuanto a la pensión de orfandad, la gran reforma pendientes es la asignación de un valor determinado de prestación al beneficiario con independencia de las unidades familiares en que haya participado el causahabiente, de la relación familiar entre los progenitores, y del número de beneficiarios, para evitar casuísticas complejas en las que acontecimientos producidos en unas unidades familiares tengan repercusiones prestacionales en otras.

Esta reforma es menos ambiciosa que otras de mayor calado realizadas en países europeos, pero como se ha indicado ya la realidad española, con cambios sociales más recientes que en otros países, se resentiría claramente en términos de equidad entre sexos si desaparecieran las pensiones de muerte y supervivencia.

10) PRESTACIONES: INCAPACIDAD

Las reformas operadas sobre los procedimientos de gestión de la incapacidad temporal han permitido en los últimos años una reducción significativa de los costes indebidos de la prestación, incrementándose por el contrario la protección de los trabajadores afectados por procesos de enfermedad común o temporal. La experiencia de los últimos años hace aconsejable que el sistema de gestión habilitado para las situaciones de prórroga de la IT por contingencias comunes pase a utilizarse a partir de un periodo de tiempo en el cual los procesos tienen la duración media acreditada, sin modificar por ello el status jurídico de la prestación como tal.

Por otra parte, es necesario salir del debate, más superficial que real, sobre si la prescripción de reposo en situaciones de enfermedad común puede dissociarse de las otras prescripciones, y volver a la formulación legal de que las situaciones de alta y baja son definidas por los médicos de los servicios de salud y controlados, a través de los correspondientes convenios de colaboración, por los inspectores médicos de dichos servicios y de la Seguridad Social. Dichos convenios permitirán que sea el propio Servicio de Salud el que controle la calidad de los partes de baja emitidos, sin que se genere un proceso de altas y bajas emitidas por entidades diferentes con competencias concurrentes.

Todo ello no empece sin embargo para que puedan habilitarse nuevos mecanismos de control de las diferentes situaciones. La intervención del especialista sería aconsejable que se produjera a partir de un periodo mínimo de tiempo para la continuidad del proceso. En los procesos de duración inferior a los quince días deben mantenerse controles

específicos, a partir de la baja, para evitar que se genere una cultura, minoritaria pero relevante en el imaginario social, de abuso basado en el descontrol.

Es necesario no obstante abordar los problemas de la incapacidad desde la perspectiva de la actuación integral antes que desde un tratamiento más simplista, basado en estrategias antiguas que no ofrecen resultados alentadores. Los problemas complejos no tienen soluciones simples. Los problemas pluricausales no tienen soluciones únicas. El instituto de la colaboración, que en los tiempos de implantación originaria del Seguro Obligatorio de Enfermedad sirvió para que las empresas prestaran asistencia sanitaria a sus trabajadores, ahora puede tener utilidad para definir estrategias concertadas entre la representación empresarial y la de los trabajadores, a fin de mejorar las condiciones de trabajo, salud y el control de las prestaciones en la empresa, con incentivos concretos para aquellos programas que obtengan resultados evidentes.

Es preciso reflexionar sobre cómo incentivar el cambio de puesto de trabajo ante dificultades adaptativas que están detrás de muchas de las bajas de mayor duración. La incapacidad parcial puede ser una estrategia, especialmente en los procesos psicosociales (en los que es necesario asociar en el diagnóstico y en el tratamiento a los profesionales de la psicología), que ayude a disminuir la prolongación de los procesos y a eliminar las frecuentes recidivas, aunque siempre ha sido contemplada con desconfianza entre los gestores del sistema por la posibilidad de que abriera puertas a nuevos usos indebidos, y en este sentido debería abordarse sometida a controles concretos.

La mejora en la calidad en la gestión de estas prestaciones, que ha de tener como doble objetivo una protección mayor

para los trabajadores con problemas de salud, mediante una mejor prevención de riesgos y una mejor atención, así como un incremento en el control de los abusos, necesita para poder llevarse a cabo el desarrollo de las unidades, servicios, y en general el incremento del número de profesionales dedicados a la medicina del trabajo en nuestro país; la colaboración entre los diferentes servicios, ámbitos de intervención, sistemas y entidades sería mucho más fluida si esta interrelación tuviera de basamento grupos de profesionales dedicados en exclusiva al abordaje del problema en todas las administraciones e instituciones sociales.

En todo caso, los supuestos más evidentes de inadecuación entre los objetivos de la acción protectora y la realidad deben revisarse, tanto para acometer reformas que atiendan nuevas necesidades sociales como para evitar que se cronifiquen situaciones desproporcionadas. No es razonable que trabajos profesionales que se desarrollan en exclusiva en una parte de la vida generen pensiones vitalicias. Ni que prestaciones pensadas para cubrir la imposibilidad de trabajar (incapacidad permanente absoluta) se compaginen con el trabajo. En ambos casos sería razonable un tratamiento fiscal distinto al actual, la minoración de la prestación, al menos como una forma de evitar acumulaciones de rentas que se niegan a colectivos más vulnerables y necesitados. En el otro lado de la compleja problemática, en algunos casos la incapacidad temporal es el refugio que buscan, a veces desesperadamente, familiares que necesitan una ayuda pública para dedicarse al cuidado de seres queridos que padecen graves dolencias. Una prestación que, con los controles y garantías debidos, fomentara la reducción de jornada para el cuidado de familiares, compensando en una parte suficiente las pérdidas de renta, podría hacer

innecesario el recurso al uso indebido de otras prestaciones.

Por otra parte, hay que incentivar que ciudadanos que les ha sido concedida una pensión a edades tempranas puedan reincorporarse más fácilmente al mercado de trabajo en aquellos supuestos en que su situación incapacitante lo permita. Podría consistir esa incentivación mediante ayudas económicas a la contratación.

Las pensiones de jubilación resultan ser incompatibles con realización de una actividad, salvo en aquellos supuestos especiales en los que se permite compaginar trabajo a tiempo parcial y jubilación parcial. Sin embargo, cuando se trata de incapacitados, sean grandes inválidos o absolutos incluso después de los 65 años de edad se les permite por la legislación actual seguir compatibilizando la percepción íntegra de la pensión con el trabajo a tiempo completo. No parece que socialmente sea ésta la situación más acertada y convincente, sino que el tratamiento para estos supuestos debe discurrir por los mismos cauces que las pensiones de jubilación.

11) PRESTACIONES: EDAD DE JUBILACIÓN

Uno de los logros actuales de las medidas de gestión y de los cambios normativos operados en el sistema de Seguridad Social ha sido el freno al descenso de la edad de jubilación consecuencia de la normativa sobre Jubilación Parcial y Flexible. Aunque la finalidad de la normativa no fuera estrictamente la puesta en marcha de una nueva fórmula para la jubilación anticipada, en la práctica las consecuencias prácticas relevantes ha ido en esta dirección.

Desde el año 2005, las nuevas altas de pensión de jubilación, en términos promedios, han evolucionado en el Régimen General desde una edad media de 62,87 años a 63,27 años.

EDAD MEDIA DE JUBILACIÓN

Años	Régimen General	Total Sistema
2004	62,97	63,55
2005	62,87	63,45
2006	63,06	63,61
2007	62,92	63,47
2008	63,16	63,65
2009 (*)	63,27	63,74

(*) Datos estimados a diciembre 2009.

Este crecimiento, similar al de la esperanza de vida a partir de los 65 años

EVOLUCIÓN PREVISTA DE LA ESPERANZA DE VIDA

Años	Esperanza de vida a los 65 años
2007	19,91
2020	21,14
2030	21,86
2040	22,41

La esperanza de vida a los 64 años en 2009 es de 20,74 años.

ha permitido al sistema español de Seguridad Social compensar con el retraso en el ingreso en la categoría de

beneficiarios el mayor tiempo en el disfrute de las prestaciones del sistema, y se ha conseguido mediante la mayor precisión en la definición de las modalidades de jubilación anticipada y con incentivos al retraso en la edad de jubilación. En la definición de las medidas adoptadas ha pesado sin duda la particularidad, ya comentada, de que el sistema español de Seguridad Social jubila antes a los trabajadores que realizan labores sedentarias que a los que realizan otras con mayor carga física y de penosidad. Este esfuerzo de racionalización debe continuar, ya que el incremento de la esperanza de vida debe ser compensado con la evolución de otros factores para garantizar la sostenibilidad del sistema, y es necesario articular una estrategia que permita, a lo largo de los próximos decenios, que la evolución de la edad media de las altas en jubilación e incapacidad y la esperanza de vida sigan un curso paralelo. Coincidiendo con los periodos transitorios fijados en la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, deben acometerse las siguientes actuaciones:

- Tal y como se ha manifestado en otro lugar del documento, la búsqueda de alternativas individuales para la anticipación voluntaria de la edad de jubilación en la previsión social complementaria, deben excluirse del sistema de pensiones de reparto.
- La incentivación de la prevención de riesgos, del cambio de condiciones y lugar de trabajo, a fin de evitar la exclusión temprana del mercado laboral por razones adaptativas o de incapacidad. Tal y como se señala en el acuerdo de julio de 2006, éste debe ser el tratamiento ordinario que se aplique al conjunto de situaciones, y no la jubilación anticipada.

- El fomento de la jornada flexible durante los últimos años de vida laboral, a fin de evitar la transición brusca entre actividad y jubilación y que esta demanda de flexibilidad se derive como efecto perverso hacia la incapacidad temporal o a la búsqueda de la anticipación en la jubilación.
- Limitar las reducciones de plantilla en las empresas con beneficios, e imponer la cofinanciación de los sobrecostos producidos por la exclusión temprana del mercado de trabajo a las empresas.
- Eliminar las formas de uso indebido del despido como forma de acceso a la jubilación anticipada. En este sentido, los contratos individuales de prejubilación establecidos en la Ley 40/2007 deben limitarse para aquellos trabajadores que se encuentren fuera de la negociación colectiva, y deben llevar aparejado compromisos claros de cofinanciación por parte de las empresas.
- Los coeficientes de reducción de la edad de jubilación, que a partir de la Ley 40/2007 exigen la correspondiente puesta en práctica de cotizaciones recargadas, deben suponer en todo caso un recargo, aunque sea moderado, en la cotización, que sirva como incentivo para el cambio en las condiciones de trabajo que permita la prolongación de la vida laboral.
- La edad legal mínima de 52 años para la jubilación debe incrementarse paulatinamente y universalizarse de inmediato.

La elevada esperanza de vida de los españoles, y su rápido crecimiento, con especial intensidad en el caso de la esperanza de vida de las personas que cumplen 65 años,

hace necesaria no obstante una actuación más decidida para garantizar el curso paralelo de los indicadores del sistema, imprescindible para asegurar la evolución acompasada entre ingresos y gastos.

Siguiendo el camino emprendido por otros países europeos, la edad legal u ordinaria de jubilación debe desplazarse desde los 65 hasta los 67 años. Este incremento ha de aplicarse paulatinamente a lo largo de un periodo de tiempo razonable, que guarde correspondencia tanto para las necesidades del sistema como para la adaptación de los ciudadanos a los cambios normativos. Las experiencias de los países europeos pueden servir de valioso indicador en la definición que no obstante ha de basarse esencialmente en nuestra realidad demográfica.

Este periodo de tiempo debe coincidir, en su inicio, con la finalización de la mayor parte de los periodos transitorios de la Ley 40/2007, en el año 2013.

La configuración legal de la medida debe respetar las situaciones en curso, en las que diferentes colectivos de trabajadores despedidos han acordado garantías suplementarias en relación con su proceso de jubilación. En la adopción de estas medidas en otros países este desplazamiento se ha producido respetando asimismo, en los términos, condiciones y ámbitos temporales establecidos reglamentariamente, la posibilidad de los afiliados de mantener la edad de jubilación legal anterior o una intermedia siempre que los costes de esta decisión fueran asumidos por el beneficiario.

Asimismo, la modificación de la edad legal tiene implicaciones sobre un conjunto de normas y determinaciones, que

requieren de una consideración conjunta de diferentes parámetros del sistema, como el periodo de carencia general y específica, el resto de variables que inciden en la determinación de la pensión, los requisitos de edad establecidos en relación con la edad legal, etc. Es razonable prever la evitación de efectos perversos, que puedan tanto anular como incrementar arbitrariamente los objetivos deseados y, en este sentido, es deseable que esta consideración conjunta se realice partiendo de un conjunto de elementos, sin descartar por tanto cambios en otras variables, tanto los enunciados en el capítulo siguiente como otros que puedan mejorar o distribuir con mayor equidad las medidas que se proponen.

12) PRESTACIONES: JUBILACIÓN

Aunque en la legislatura pasada el Gobierno de España ya hizo pública una posición sobre la reforma del sistema de pensiones más favorable a una reforma global de ingresos y gastos, y que afectara al conjunto de las prestaciones del sistema, para evitar que medidas aisladas tuvieran como incidencia la búsqueda de fórmulas alternativas de planificación prestacional, es evidente que el tronco central de una sistema de pensiones públicas sigue siendo la pensión de jubilación.

Prolongar la edad real de jubilación, incrementar el número de cotizantes que realizan carreras largas, incrementar las bases de cotización para frenar las situaciones de mayor desproporción entre aportaciones y prestaciones, disminuir la economía sumergida, hacer depender en un grado creciente las prestaciones de las aportaciones efectivas realizadas, son elementos fundamentales para la sostenibilidad y equidad de un sistema de pensiones que tiene bases sólidas, ancladas

en la separación de fuentes de financiación y en una gestión transparente y homogénea en todo el territorio nacional. Pero aún así, el reto demográfico, con la jubilación de extensas cohortes de edad, la disminución de las tasas de natalidad, y las mejoras de las prestaciones reconocidas, no pueden alcanzar como única respuesta la apelación a las reservas del sistema.

Precisamente la fortaleza, las reservas y la buena gestión continuada de la Seguridad Social hacen posible la puesta en marcha de reformas paulatinas, con periodos transitorios prolongados, que permitan la adopción de medidas que mantengan de forma constante la confianza en las prestaciones del sistema.

Estas reformas han de permitir en todo caso la mejora de la equidad interna del sistema, evitando los agravios que para los trabajadores despedidos en el último tramo de su vida laboral se producen debido a la excesiva concentración de los procedimientos de cálculo de la pensión sobre estos últimos años. Las reformas, por otra parte, no se pueden basar en la existencia de procedimientos alternativos para el cálculo de las prestaciones, porque como es evidente cada cotizante escogerá los procedimientos más beneficiosos y el sistema soportará los costes de la planificación sin ganar en equidad real.

En primer lugar, el cálculo de la pensión debe realizarse sobre los periodos de cotización real, sin que el procedimiento pueda añadir o restar sin justificación periodos o bases de cálculo.

En segundo lugar, la capacidad de elección de base de cotización debe limitarse para evitar una planificación prestacional desvinculada del nivel de ingresos del cotizante,

que además genera situaciones de desprotección cuando no se ha mutualizado una contingencia, o cuando sobreviene una interrupción de la actividad y la prestación reconocida es muy inferior a los rendimientos como activo.

En tercer lugar, debe establecerse una única base reguladora para el cálculo de todas las prestaciones del sistema, que utilice mecanismos homogéneos para configurar la media de las bases de cotización que la conforman.

En cuarto lugar, es necesario que se analicen diferentes medidas paramétricas vinculadas con la evolución de los ingresos del sistema, el PIB, la tasa de dependencia o del desplazamiento de la edad legal de jubilación y la esperanza de vida a partir de los 65 años para que una combinación de las mismas puedan acompañar el crecimiento de los gastos con las posibilidades del sistema. Tales parámetros deberían tenerse en cuenta para modular en su caso el periodo de carencia, el cómputo de la base reguladora, el porcentaje aplicable a la misma según el número de años cotizados (i.e. tasa de sustitución).

Además, debe fijarse un procedimiento de cómputo de la pensión de jubilación (en periodos, bases, etc) que no penalice a los trabajadores despedidos al final de su vida laboral, y que garantice en términos crecientes la equidad interna del sistema, y la correspondencia entre cotización efectuada y prestaciones.

Estas medidas, que estructuran mejor el sistema de reparto y permiten acentuar su carácter solidario, no deben excluir su posible combinación con otras actuaciones aplicadas en diferentes países europeos, que han actuado sobre otras variables del sistema o que han creado cuentas nocionales que incorporan a la relación entre aportaciones y pensiones

un conjunto de factores vinculados a la riqueza del país. La definición de acuerdos sociales profundos, el establecimiento de periodos transitorios adecuados, y la existencia de mecanismos de evaluación que permiten conocer los efectos sociales concretos de las modificaciones introducidas, son componentes básicos de las reformas más ambiciosas.

Como es lógico, el mantenimiento de la regla de *statu quo* supone, no sólo que los actuales pensionistas nunca se verán afectados, sino que los trabajadores más veteranos sólo se verán concernidos de forma muy poco significativa. También, aunque sea innecesario, hay que recalcar que estas medidas buscan el equilibrio interno y externo del sistema. Los nuevos procedimientos supondrán un mayor equilibrio, aumentarán las pensiones que guardan una relación insuficiente con las aportaciones producidas, y exigirán mayores aportaciones cuando la desproporción sea desfavorable a éstas. Son medidas que aspiran a hacer sostenible el incremento en la protección social, que va a producirse, y por lo tanto que no prevén disminución alguna del gasto social. Y son medidas que deben acordarse, en el plano social y político, con horizontes temporales lo más dilatados posibles, y aprovechando los instrumentos de evaluación puestos en marcha durante los últimos años (Muestra continua de vidas laborales, proyecciones, etc).

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES Y PENSIÓN MEDIA
A 31 DE DICIEMBRE**

Año	Número	Incr.	Pensión media	Incr.
2000	7.649.392	1,16	471,79	4,98
2001	7.715.679	0,87	498,36	5,63
2002	7.793.805	1,01	519,36	4,21
2003	7.855.750	0,79	550,44	5,98
2004	7.920.695	0,83	581,56	5,65
2005	8.107.268	2,36	612,14	5,26
2006	8.231.379	1,53	647,26	5,74
2007	8.338.439	1,30	681,46	5,28
2008	8.473.927	1,62	725,88	6,52
2009(*)	8.614.238	1,66	761,82	4,95

(*) estimación

Al igual que otros países europeos, nuestro sistema de Seguridad Social debe de continuar consolidando en los próximos años, tanto su sostenibilidad como su adecuación y suficiencia protectora, todo ello en un contexto de presión sobre las finanzas públicas y de progresivo acercamiento de los desafíos planteados por el envejecimiento demográfico, si bien éstos son más inminentes en el caso de otros países europeos.

En este escenario, el mantenimiento de la capacidad de trabajo a lo largo del ciclo vital, en especial en relación a los trabajadores de más edad y de aquellos con algún tipo de discapacidad o problemas de salud; la prolongación del periodo de vida laboral como consecuencia lógica de un aumento de la esperanza de vida y la generación de un cambio cultural a favor del envejecimiento activo y saludable - objetivos ya formulados en su momento por las Naciones Unidas, y en particular por la OIT - siguen siendo hoy objetivos clave a alcanzar para responder a dichos desafíos.

Por ello, las políticas de Seguridad Social deberán buscar una mayor coordinación con otras políticas conexas (empleo, sociales, rehabilitación y prevención, salud laboral, formación, servicios sociales de apoyo etc) con vistas a favorecer en mayor medida las transiciones desde la protección a la vida activa en aquellos casos en que este potencial exista.