

Area de Políticas Públicas, Sociales y Estado del Bienestar

INFORMES

DE LA FUNDACIÓN

2010
DICIEMBRE
26

Criterios y alternativas para abordar una nueva reforma del sistema público de pensiones en el marco del Diálogo Social

CARLOS BRAVO FERNÁNDEZ

Secretario Confederal de Seguridad Social y Previsión Social Complementaria de CCOO

Este Informe se publica conjuntamente por la Fundación 1º de Mayo y la Fundación Sindical de Estudios



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es

Informes de la Fundación. ISSN 1989-4473

Criterios y alternativas para abordar una nueva reforma del sistema público de pensiones en el marco del Diálogo Social

CARLOS BRAVO FERNÁNDEZ

ÍNDICE:

A modo de introducción, ¿para qué necesitamos un sistema de pensiones?

1. Los falsos debates en la reforma de pensiones.

- El peligro de los tres discursos antagónicos.
- ¿Privatización? Sistemas de pensiones de reparto y sistemas de capitalización, un debate de fondo.
- Optar entre un sistema basado en cotizaciones o impuestos.

2. Los verdaderos retos de la reforma de las pensiones.

- Demografía.
- Calidad del empleo
- Equidad del sistema.
- La importancia del método de reformas.

3. Algunas alternativas para mantener una línea equilibrada de reforma: Ingresos, gastos, comportamientos.

A MODO DE INTRODUCCIÓN, ¿PARA QUÉ NECESITAMOS UN SISTEMA DE PENSIONES?

El Sistema público de pensiones es un pilar básico del Estado del Bienestar que se caracteriza por ser:

- **Contributivo:** la pensión a percibir guarda relación con las cotizaciones efectuadas a lo largo de la vida laboral
- **De reparto:** las prestaciones contributivas de los pensionistas son financiadas por las cotizaciones de las personas en activo, que percibirán sus pensiones futuras con las cotizaciones de las personas que trabajen cuando ellas sean pensionistas
- **Público:** lo que no solo significa control y gestión pública de la recaudación y el pago de las prestaciones, sino también la garantía del Estado sobre estas pensiones
- **Obligatorio:** como requisito imprescindible de un sistema de seguros sociales que afecta al conjunto de la población trabajadora y basa su fortaleza en la amplitud del colectivo de asegurados y una adecuada renovación de los mismos
- **Solidario:** con tres formas distintas de redistribución de renta como objetivo, intergeneracional como corresponde a un sistema de reparto, entre territorios de mayor y menor renta individual media, entre personas de mayor nivel de renta hacia las de menor nivel de renta como consecuencia del efecto combinado de la existencia de bases máximas y mínimas de cotización así como de la pensión máxima del Sistema.

A partir de estos principios el sistema de Seguridad Social articula una red de protección pública cuyo objetivo es el de garantizar una renta vitalicia, en algunos casos temporal, suficiente para vivir a las personas en el momento en el que ya no pueden seguir trabajando, ya sea por cuestión de edad o incapacidad así como las derivadas de fallecimiento.

A su vez, para garantizar dicho objetivo el sistema de pensiones ha de abordar los debates sobre las necesidades que él mismo presenta. Afrontar e influir en estos debates son una constante en la sociedad actual desde diversas posiciones, si bien cada uno de los participantes en este proceso tiene una intención y una legitimidad bien distinta en cada caso. En este sentido conviene no olvidar algunas cuestiones básicas que determinan esta cuestión:

- Las pensiones contributivas se financian preferentemente, hoy en su totalidad, con las cotizaciones de los trabajadores en activo.
- Estas cotizaciones, tanto las descontadas directamente de la nómina del trabajador como las abonadas por la empresa, forman parte de la retribución de las personas asalariadas y conforman el denominado “coste empresa” como contrapartida al trabajo desarrollado. Por tanto, son una “retribución diferida”, una parte de la contraprestación económica por el trabajo realizado que se destina a financiar las pensiones actuales y sirve de base para determinar la pensión futura de quien hoy cotiza.
- Es decir, los perceptores de rentas del trabajo renuncian hoy a una parte de ellas para generar un derecho al cobro de su pensión futura, de forma que el sistema se financia desde el mundo del trabajo.

- Lo anterior atribuye a los trabajadores y las empresas la mayor legitimidad para participar del diseño, seguimiento y reformas del sistema. Al fin y al cabo el sistema se soporta desde la retribución del trabajo.

Todo lo expuesto debe hacernos especialmente exigentes y atentos ante las distintas posiciones y propuestas de actuación sobre el sistema de pensiones, tanto las que parten del interés por reducir los niveles de cobertura del sistema público para sustituirlos por fórmulas privadas de protección social, como las posiciones demagógicas que suelen negar cualquier necesidad de actuación sobre el sistema de pensiones, alegando que si falta dinero lo debe poner el Estado como si eso supusiera que lo paga alguien distinto del conjunto de la población y muy especialmente, los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena en un marco fiscal como es el que tenemos en España.

En ese escenario nuestro compromiso con el sistema de protección social va unido a la importancia de la responsabilidad y el rigor como requisitos necesarios para mantener y reforzar nuestros sistemas de protección social, en particular nuestro sistema de pensiones y, en general el modelo de Estado Social.

1. LOS FALSOS DEBATES EN LA REFORMA DE PENSIONES.

Dice el científico Stephen Hawking que la ciencia avanza no tanto por saber encontrar respuestas acertadas sino por acertar en las preguntas exactas que debemos hacer. En el caso de las pensiones también podríamos decir lo mismo.

Siempre que se pone en marcha un nuevo proceso de reforma acuden al debate de forma recurrente una serie de ideas que, a modo de “mantra”, a fuerza de repetirse una y otra vez terminan por instalarse en la agenda de la discusión. Sin embargo se trata de debates erróneos, bien porque están mal enfocados o porque ya fueron resueltos con anterioridad pero que alguien se empeña en volver a ponerlos en discusión. Son debates que en realidad no hacen sino distraernos de los verdaderos retos que debemos afrontar para garantizar el futuro de las pensiones.

No está en nuestro ánimo señalar de forma exhaustiva todas estas ideas, pero sí debemos mencionar algunas de las que son especialmente significativas.

El peligro de los tres discursos antagónicos.

Todo proceso de reforma debe comenzar por un análisis de la realidad sobre la que se pretende actuar. Este proceso de análisis resulta fundamental puesto que la orientación que quiera dársele, los objetivos que se persigan, junto con el grado de rigor con el que se realice, determinarán nuestro punto de partida y con él la dirección a tomar.

El principal problema de nuestro análisis radica en los muchos elementos que intervienen en el sistema de pensiones, la complejidad de las relaciones que se dan entre ellos, y la necesidad de entender que nuestro sistema debe combinar el corto y el largo plazo en las valoraciones a futuro.

Precisamente la complejidad de combinar de forma certera todos estos elementos nos puede llevar, por despiste o por interés, a dejar de contemplar algunas de las variables que han de tenerse en cuenta; y ello, necesariamente, deriva en un análisis parcial que siempre orienta de forma errónea la estrategia de reforma.

Son tres los discursos que de forma principal resumen las distintas posiciones que cabe armar a partir de los datos de los que disponemos para hacer una valoración de la situación actual y la perspectiva de futuro del sistema de pensiones. Se trata de tres discursos que podríamos ubicar en posiciones ideológicas, o de parte, antagónicas.

El primero de los discursos es el de *“como la Seguridad Social va bien, bajemos las cotizaciones”*, y lo encarna la posición histórica de las organizaciones empresariales. Para éstas la seguridad social, como casi todo, es un instrumento al servicio de la mejora de la competitividad de las empresas y como tal debe utilizarse.

Habida cuenta de que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social dispone de 64.001 millones de euros, lo que equivale nada menos que al 6% del Producto Interior Bruto, y que además el sistema de Seguridad Social viene manteniendo superávits ejercicio tras ejercicio (en 2008, 14.000 millones de euros; en 2009, 8.500 millones; en 2010, 2.700 millones), la fortaleza financiera del sistema es evidente.

Sin embargo, la crisis económica sigue arremetiendo contra la actividad de nuestras empresas y la misma, unida a una cultura empresarial anclada en ajustar los costes mediante la destrucción de empleo, hace que las perspectivas de recuperación sean aún lejanas. Ahora más que nunca, dicen, es necesario encontrar un instrumento que ayude a ganar en el corto plazo competitividad a las empresas y puesto que los gobiernos nacionales ya no pueden acudir a la fórmula tradicional de la devaluación de la moneda, una reducción de las cotizaciones sería lo más rápido. Así, la rebaja en las cotizaciones supondría de forma inmediata una reducción en los costes laborales que cabría repercutir automáticamente sobre el precio de nuestros productos, ganando cuota de mercado que reforzaría a su vez nuestra actividad productiva y el empleo.

El segundo discurso, encarnado por una parte de la izquierda, toma la primera parte de la reflexión anterior y, sin embargo, llega a una conclusión diferente: *“como la Seguridad Social va bien, no hay que hacer nada”*. Las crisis económicas no son un buen momento para ensayar reformas porque el riesgo de recortes es muy alto, y el superávit del sistema nos garantiza un margen de tiempo suficiente como para que todo siga como está.

Además, las predicciones demográficas y económicas con las que se pretende justificar una reforma en el sistema ya han fallado en el pasado. En 1995, por ejemplo, se predijo la quiebra del sistema para la década actual, precisamente cuando más reservas ha logrado reunir el sistema en su Fondo de Reserva. Estos errores de cálculo son en buena medida intencionados porque muchos de ellos nacen de entidades económico-financieras empeñadas en crear alarma sobre la sostenibilidad del sistema público ya que tienen importantes intereses en su privatización. Ello explica, por ejemplo, que las predicciones de los años 90 fallaran porque no supieron adivinar el efecto de la inmigración, ni la evolución que finalmente ha experimentado la productividad y el crecimiento económico. Lo mismo puede ocurrir ahora.

El tercero de los discursos se ha construido a partir de una crítica de los postulados anteriores, y puede resumirse en la idea de que *“el futuro de la Seguridad Social realmente está en riesgo y es necesario recortar su nivel de protección”*. El Gobierno ha sido el máximo encargado de hacerlo valer, argumentando que la situación de superávit tiende a reducirse, como demuestra el hecho de que la cuantía de los superávits sea decreciente ejercicio tras ejercicio hasta el punto de que en 2010 nos encontremos muy próximos al equilibrio entre ingresos y gastos. Puesto que los instrumentos anticíclicos solo pueden “retrasar” el impacto de la crisis pero si esta es tan fuerte como la actual no pueden “absorberlo”, más pronto que tarde impactará sobre el sistema en forma de déficit. Además, el Fondo de Reserva, aún teniendo un volumen importante, es igualmente un instrumento anticíclico que tiene recursos limitados y se agotará rápidamente.

Mantienen que la situación de crisis y sus efectos sobre la ralentización de la actividad y la destrucción de empleo afecta a los ingresos del sistema, defienden en el marco de esta tercera posición que aquí se describe. Esa situación justifica por sí sola actuaciones de calado orientadas a recortar el gasto como la congelación de las pensiones, no tanto porque sea absolutamente necesario hacerlo ahora, sino porque lo será en un futuro muy próximo. Además está el factor demográfico. Con independencia de que en el pasado se acertase o no en todas las proyecciones socioeconómicas, lo innegable es que el alargamiento de la esperanza de vida hace que la generación del baby-boom que hoy se encuentra en el entre los 30 y los 52 años alcanzará edades superiores a los 80 años y constituirán un grupo de pensionistas que duplicará al actual, lo que duplicará igualmente el gasto en pensiones. Habida cuenta de que el crecimiento medio que históricamente han presentado el resto de indicadores económicos (cotizaciones; efecto sustitución entre altas, con pensiones más elevadas, y bajas entre los pensionistas; incremento de la pensión media;...) hace francamente difícil garantizar recursos suficientes al sistema de pensiones, por lo que es absolutamente necesario proceder a un recorte lineal y profundo del gasto actual de modo que ayude a controlar el futuro.

Todas las reflexiones que se utilizan en cada uno de estos discursos tienen elementos de certeza, pero todas son parciales y, por ello, las conclusiones que se derivan de las mismas son equivocadas. Intentar afrontar el proceso de reforma del sistema de Seguridad Social desde alguno de ellas no es útil, por cuanto no son capaces de responder de forma global al conjunto de variables que intervienen.

Es cierto que el sistema de Seguridad Social tiene una buena salud financiera, fruto de los instrumentos anticíclicos que en reformas anteriores hemos incorporado en él, y que han conseguido reunir unas reservas financieras más que considerables (mantenimiento de las cotizaciones durante la percepción de las prestaciones contributivas por desempleo, cotización por el 125% de la base mínima para los perceptores del subsidio asistencial para mayores de 55 años,... Como también es cierto el hecho de que la situación de superávit tiende a reducirse de ejercicio en ejercicio, porque los instrumentos anticíclicos son muy eficaces en periodos cortos de recesión pero no pueden por sí solos absorber completamente los efectos de una crisis de larga duración y aunque retrase sus efectos estos terminan por llegar.

El volumen de las reservas nos garantiza un tiempo prudencial para poder realizar las reformas que sean necesarias sin ningún tipo de urgencia, pero no es eterno. Y habida cuenta de que las reformas en los sistemas de pensiones exigen para no ser traumáticas periodos de implantación que en ocasiones precisan décadas completas, no parece de recibo tampoco quedarse de brazos cruzados, porque ello implicaría que la siguiente generación que tuviese que abordar algún tipo de reforma debería hacerlo de mayor calado y en menos tiempo.

Igualmente, la fortaleza financiera del sistema no permite sin embargo una rebaja de cotizaciones. Está por demostrar que la rebaja de cotizaciones sea realmente un elemento que garantice la competitividad de las empresas españolas, teniendo en cuenta cómo es nuestro parque empresarial. Tengamos presente que con el salario medio actual (en el entorno de los 21.000-22.000 euros según la OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que agrupa a las 33 principales economías mundiales) la rebaja de un punto de cotizaciones supone un incremento en la cuenta de resultados de la empresa del entorno de los 200 euros anuales por trabajador. Puesto que la mayoría de las empresas españolas tienen menos de 10 trabajadores, nadie puede sostener con seriedad que la competitividad (ni tan siquiera la cuenta de resultados) de las empresas pasa por una rebaja de cotizaciones.

Pero al contrario, una rebaja de un punto de cotización supondría al conjunto del sistema un quebranto de más de 3.000 millones de euros, lo que habría situado al sistema de forma inmediata en 2010 en déficit. Una reducción de ingresos que sólo se compensaría mediante la creación de más de 530.000 nuevos puestos de trabajo. Por tanto, la reducción de cotizaciones no es una opción.

Respecto de las tensiones demográficas que habrá de afrontar el sistema de pensiones en las próximas décadas, es cierto que existe un importante reto. Más tarde lo abordaremos en mayor profundidad, pero baste ahora con mencionar dos cuestiones importantes. Es cierto que por efecto del incremento de la esperanza de vida sabemos de forma certera que en unas pocas décadas el número de pensionistas se duplicará con respecto a los que hoy tenemos, y que igualmente el número de años que habrán de cobrar la pensión será más elevado. Sin embargo, también es cierto que el resto de variables tanto demográficas (natalidad, emigración, etc.) como socioeconómicas (crecimiento del Producto Interior Bruto -PIB, productividad, etc.) no están escritas y es posible actuar sobre ellas para que se aproximen en lo posible a nuestras necesidades. Por tanto no cabe escudarnos ni en el determinismo demográfico para justificar que no hay más solución que afrontar duros recortes, ni tampoco en el hecho de que como ya en ocasiones anteriores las proyecciones fallaron, eso es garantía por sí mismo de que “las cosas se arreglan solas” y no hay que hacer sino cruzarse de brazos para comprobarlo.

Existen realmente retos de mucha importancia que precisan que, sin prisa pero sin pausa, empecemos ya a afrontarlos para que cuando alcancen su máximo grado de impacto sobre el sistema, este haya tenido tiempo de articular mecanismos para superarlos como, por ejemplo, en su día se hizo con los mecanismos anticíclicos que han posibilitado que hoy retrasemos el impacto de la crisis y tengamos un Fondo de Reserva que nos de tiempo para afrontar un nuevo periodo de reformas.

Se trata de retos tanto demográficos como de otra naturaleza que sin embargo no se han incluido todavía en el debate público (aunque nosotros los analizaremos más adelante en profundidad), seguramente porque los discursos a los que nos venimos refiriendo para poder articular respuestas sencillas necesariamente han de construirse sobre análisis igualmente sencillos. Pero la complejidad del sistema de pensiones exige un estudio mucho más global e interrelacionado que mida en el largo plazo los posibles impactos de cuantas medidas sean precisas.

Por tanto, teniendo en cuenta todo lo anterior, el discurso de reforma que debemos construir a partir de ahora debe pasar antes de nada por preguntarnos qué y cómo hay que tocar para que la respuesta que acordemos sea eficaz y garantice que el sistema siga protegiendo de forma adecuada a la gente y en condiciones de sostenibilidad.

¿Privatización? Sistemas de pensiones de reparto y sistemas de capitalización, un debate de fondo.

La presente coyuntura de crisis económico-financiera, y la insistencia de los que propugnan el debilitamiento de los sistemas de protección social públicos en España y en Europa han replanteado, nuevamente, los términos del debate.

Hemos de recordar que en 1995 el debate que se planteaba era el de la sustitución completa de los sistemas de reparto por los de capitalización. Aquella batalla la ganamos quienes defendíamos los sistemas de reparto, como demuestra el hecho de que el Pacto de Toledo, recordemos que con acuerdo unánime de todas las fuerzas políticas (también las de la derecha), consagra *“que el sistema de pensiones debe seguir basándose en un sistema de reparto intergeneracional, como mejor mecanismo para transferir renta*

entre activos y pasivos. Además, el régimen de reparto garantiza, por efecto de la acción del Estado, la actualización permanente de las pensiones". No obstante, los conflictos ideológicos rara vez se dirimen de forma definitiva, y con el tiempo vuelven a resurgir.

En este caso, el debate que actualmente se plantea ya no propone la sustitución completa de un sistema por el otro, sino la convivencia "obligatoria" de ambos bajo la fórmula de lo que se ha venido a denominar la "pensión zócalo" o lo que es lo mismo la extensión de una pensión contributiva o asistencial considerablemente más baja que las que viene a reconocer el sistema público de pensiones. Esta fórmula tiene como objetivo implantar de forma gradual un nuevo sistema de pensiones en el que el sistema público de reparto sirva para garantizar una tasa de sustitución mínima del último salario, y el resto de pensión se complete mediante un sistema obligatorio de capitalización.

Como vemos, los términos del debate se actualizan. El debate público-privado que hace un par de décadas manteníamos, se ha refinado hasta el punto de que nuestra contraparte propone incluso en ocasiones que, dentro de ese sistema de "pensión zócalo" el sistema obligatorio de capitalización sea gestionado desde el ámbito público.

El debate es nuevo en sus formas, pero el fondo es, en esencia, el mismo de siempre y se sustenta sobre la idea de que la solidaridad colectiva (intergeneracional e ínter territorial) que ofrece el sistema de reparto debe transformarse en responsabilidad individual. Este y no tanto el debate público/privado es la esencia del conflicto entre el reparto y la capitalización.

La diferente respuesta de los sistemas de reparto y de capitalización ante la crisis económica nos señala, una vez más, las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos y, en consecuencia tanto su utilidad social como las medidas necesarias para que cumplan de la mejor forma posible la importante función que tienen asignada los sistemas de pensiones.

Es una evidencia que la actual crisis económica ha mostrado la fortaleza de un sistema de pensiones de reparto, como el que existe en España, ante la extrema volatilidad de los mercados financieros que nos acompaña en los últimos 3 años. La respuesta de nuestro sistema de pensiones en la coyuntura cortoplacista de la crisis contrasta con el impacto sobre los sistemas de capitalización individual, que en España ocupan el limitado ámbito de las pensiones complementarias pero que, no lo olvidemos, en otros países constituyen la principal fuente de renta tras la jubilación y su deterioro significa y ha significado directamente imposibilitar o retrasar el acceso a la jubilación de personas que así lo tenían previsto.

La razón básica es sencilla, los sistemas de capitalización individual presentan una elevada exposición a los mercados financieros y de inversión, lo que no ocurre en nuestro sistema de reparto. No la sufre porque sus recursos económicos, básicamente las cotizaciones sociales, se dedican al pago de pensiones y no precisan ser invertidos, con la excepción de la cuantía acumulada en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Por otra parte, los sistemas de reparto cumplen una función social ante la crisis tanto desde el punto de vista del consumo de los ciudadanos como desde su función redistribuidora de renta.

Desde el punto de vista del consumo, aportando certidumbre en el corto, medio y largo plazo, en los ingresos de una amplia capa de la población, con tendencia además al crecimiento, que resulta esencial para mantener la demanda de bienes y servicios en la economía y, con ello, favorecer la actividad económica y el empleo.

En cuanto a los mecanismos de redistribución de renta, nuestro sistema de pensiones públicas se caracteriza por actuar en tres direcciones: intergeneracional, como corresponde a un sistema de reparto en el que las generaciones de activos financian con sus cotizaciones las prestaciones de los pensionistas, generalmente sus mayores; interpersonal, atendiendo al nivel de renta de las personas mediante el establecimiento de bases máximas y mínimas de cotización para los activos y cuantías máximas y mínimas de prestación para los pensionistas; e ínter territorial, como consecuencia de la configuración de la Seguridad Social bajo el principio de caja única en el conjunto del Estado.

Por su parte, los sistemas de capitalización individual se caracterizan porque cada persona aporta cuantías para su propia pensión futura que unidas a los rendimientos que obtenga de su inversión, descontados los gastos que tenga que soportar, configuran un capital a la jubilación o situación de necesidad que determina su protección social. Dependen, por tanto, de la capacidad de ahorro individual y de la voluntad personal.

En términos económicos, los sistemas de capitalización para pensiones, al constituir masas de ahorro ilíquido a largo plazo, contribuyen a financiar de manera estable políticas públicas y privadas de inversión y gasto, con consecuencias positivas.

Si nos fijamos en los riesgos, además del ya mencionado en relación con la exposición a los mercados financieros, podemos destacar que ambos sistemas, capitalización y reparto, son sensibles al ciclo económico pero de forma distinta. Mientras que los sistemas de capitalización perciben los efectos de los ciclos positivos y negativos tanto de los mercados como de la economía real de manera inmediata, los sistemas de reparto se ven afectados por el ciclo económico en la medida y con la intensidad que este afecte al empleo.

No obstante, en el caso español, nuestro sistema de reparto cuenta con medidas anti-cíclicas en este sentido, si bien con un alcance temporal. Se trata del mantenimiento de las cotizaciones empresariales, a cargo ahora del Servicio Público de Empleo, y de las del trabajador a cargo del desempleado durante el tiempo en que este se encuentre percibiendo la prestación contributiva por desempleo. De esta manera se mantienen los ingresos del sistema y se mantiene la generación de derechos de pensión para las personas que pierden el empleo.

A la anterior medida hay que sumar el incremento de la base de cotización para los perceptores de subsidios por desempleo para mayores de 52 años, hasta alcanzar el 125% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), que se estableció mediante acuerdo entre el Gobierno las organizaciones sindicales y empresariales en el último Acuerdo de Pensiones alcanzado en 2006. La transposición legislativa, a través de la Ley 40/2007, de aquel Acuerdo alcanzado en el marco del Diálogo Social, ha incorporado esta previsión a la Ley General de Seguridad Social, referenciando ese 125% a la Base Mínima de Cotización, coincidente con el SMI.

Estas dos medidas, además de aumentar los periodos cotizados y las bases de cotización de las personas afectadas, permiten atenuar el impacto de los ciclos económicos negativos sobre los ingresos de la Seguridad Social. En la actual coyuntura de crisis vemos con claridad los efectos de estas medidas. Pese a la destrucción intensiva de empleo sufrida en los tres últimos años, con el impacto consiguiente en las cotizaciones, el mantenimiento como cotizantes de los desempleados durante el periodo de cobro de la prestación contributiva ha facilitado mantener la situación de superávit en la Seguridad Social.

El sistema de reparto, en su configuración en España está parcialmente protegido del efecto de la inflación al actualizar las bases de cotización con el IPC, si bien no de forma completa. Los sistemas de capitalización no tienen protección ante la depreciación del valor de los activos por esta causa.

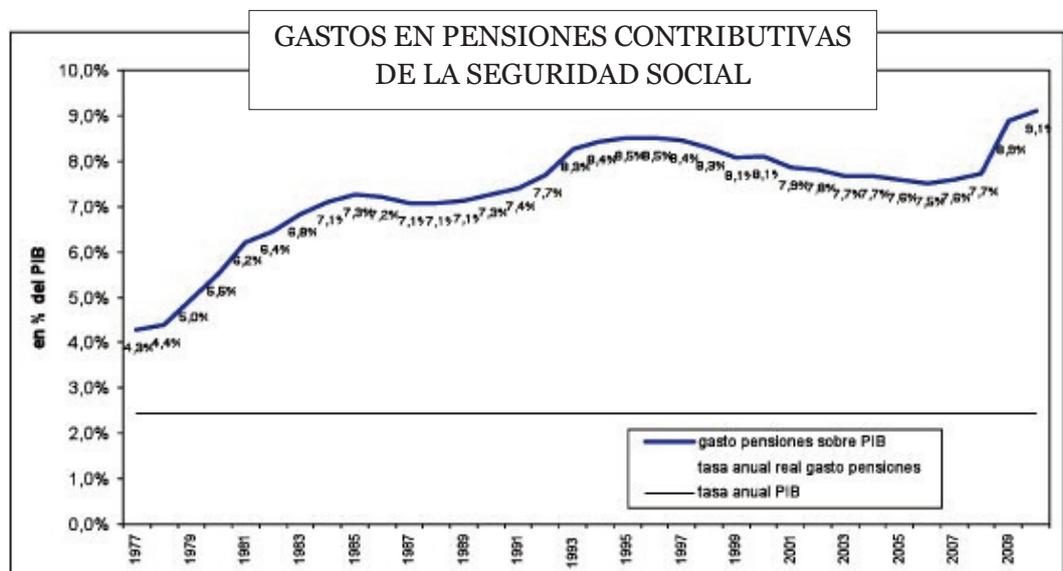
En cuanto al reto demográfico, en este repaso de fortalezas y debilidades, conviene reseñar que no es cierto que el envejecimiento creciente de la población afecte únicamente a los sistemas de reparto al tener que pagar las pensiones más tiempo. También los de capitalización sufren el impacto de este incremento de la esperanza de vida al tener que financiar más años de pensionista con la misma cantidad acumulada o, lo que como se ha dicho ocurre en la actualidad, reducir el tiempo de cobro de la pensión al verse obligado el trabajador a jubilarse más tarde por insuficiencia económica para vivir de la cuantía acumulada a lo largo de su vida activa.

El sistema de reparto sí se ve afectado negativamente por la reducción de la tasa de dependencia, es decir por el descenso del número de personas que financian el sistema mediante sus cotizaciones, en relación con los pensionistas que cobran las prestaciones. Esto es consecuencia y debe ser abordado desde una doble perspectiva, la de la evolución demográfica, por un lado, la cantidad y calidad del empleo existente, por otro, como habrá tiempo de comentar más adelante.

El esfuerzo de gasto en pensiones, como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) aumenta o disminuye por razones diversas, que no necesariamente se derivan del gasto en pensiones sino que, en muchos casos, tiene relación con la situación del mercado de trabajo, es decir, con la situación de la parte que financia de forma preferente el sistema de pensiones.

Así, un incremento de la pensión media superior a la productividad, un debilitamiento del peso relativo del colectivo de activos sobre el total de la población o, de forma más precisa y directa, del colectivo de personas empleadas en relación con el número de perceptores de pensiones, entre otras situaciones, hacen que se eleve el gasto en pensiones en relación con el PIB. ¿? En la dirección opuesta, es decir, colabora a reducir el gasto en pensiones en relación con el PIB: la disminución del paro, el incremento de la productividad por hora trabajada con el consiguiente efecto en salarios, el incremento de la tasa de actividad y empleo general y, especialmente la femenina, una evolución demográfica positiva en términos de incremento de la natalidad o de la llegada de personas procedentes de otros países... Es decir la evolución del mercado de trabajo, la cantidad y calidad de empleo son factores de tanta o mayor relevancia en relación con el gasto en pensiones que las exigencias derivadas de la evolución demográfica.

Un buen ejemplo de lo anterior es la evolución del gasto en pensiones en relación con el



Fuente: Gabinete Económico Confederado de CCOO.

PIB en España en los últimos años. En el cuadro anterior se observa como un gasto en pensiones creciente año tras año, sin excepciones, se traduce, sin embargo en porcentajes de gasto distintos, en relación con el PIB, atendiendo a la evolución del resto de variables.

Conviene recordar cuando vemos estas cifras de gasto en pensiones sobre el PIB, de la misma forma que si viésemos las cifras de gasto social o de recaudación fiscal en relación con el PIB, que en todos estos parámetros estamos por detrás de la media de los países de nuestro entorno con un diferencial de entre 3 y 6 puntos porcentuales, según los casos.

Optar entre un sistema basado en cotizaciones o impuestos.

En un sistema de pensiones de reparto como el nuestro, cuya principal fuente de financiación son las cotizaciones sociales, cuando la situación económica es tan grave como la actual y se resiente el mercado de trabajo hasta el punto de haber reducido en apenas dos años y medio el número de trabajadores afiliados en alta en casi 1.750.000 personas y el margen del superávit tiende a reducirse, no es extraño que haya quien aproveche para proponer el debate de la búsqueda de fuentes de financiación alternativas.

Sin embargo, éste es un debate ya resuelto hace tiempo, y su vuelta al centro de la discusión en estos momentos solo sirve para justificar las posturas que defienden, de un lado, la inacción, de otro, el debilitamiento de la estructura de cotizaciones actuales.

Es una cuestión ya resuelta en el marco de financiación establecido en el Pacto de Toledo en el que se regula que las prestaciones contributivas del sistema se financiarán “básicamente” mediante cotizaciones sociales, mientras que las prestaciones de naturaleza no contributiva se financiarán “exclusivamente” con cargo a la imposición general. La diferenciación entre los conceptos *básicamente-exclusivamente* ayuda a visualizar que en el caso de las prestaciones contributivas debe buscarse en todo momento la suficiencia de la financiación a través de los ingresos derivados de cotizaciones, pero sin que exista una relación imperativa entre ambas. De tal forma que si las cotizaciones en un momento dado no fuesen suficientes para financiar todas las prestaciones contributivas, gracias a su condición de derecho subjetivo, deberán ser completadas por el Estado. No obstante, en la medida de lo posible, resulta deseable que esta participación del Estado en la financiación de las prestaciones contributivas se limite estrictamente a situaciones excepcionales que deben ser reorientadas en el menor tiempo posible. Esta conclusión, que parte de una convicción, la de que si el sistema es autosuficiente estará más protegido de intentos de recorte que si depende de manera creciente de la capacidad o voluntad del Estado, o lo que es lo mismo de la mayoría parlamentaria de turno, para financiarse.

Por tanto, traer al centro del debate en este momento la cuestión acerca de la financiación con impuestos o cotizaciones del sistema de pensiones es un error.

Desde una posición estrictamente sindical, como representantes de los intereses de trabajadores y trabajadoras, el mantenimiento de la fórmula de financiación actual resulta de especial interés por cuanto depender básicamente de las cotizaciones sociales ha hecho de nuestro sistema un instrumento más autónomo y autosuficiente.

Mediante la articulación de un adecuado equilibrio entre cotizaciones y prestaciones, el sistema ha sido capaz de ir mejorando en su acción protectora de forma autosuficiente lo que le ha permitido un amplio margen de autonomía al margen de los vaivenes políticos de cada momento. Todo ello, con la excepción de este año 2010 en el que el Gobierno ha actuado de forma inadecuada en reiteradas ocasiones sobre el sistema de pensiones.

La autonomía por tanto viene determinada por el hecho principal de la autosuficiencia que permite financiarse directamente de cotizaciones sociales sin tener que esperar aportaciones de otra naturaleza que, como el resto de políticas, sí están mediatizadas por el contexto político del momento. A su vez, este grado de autonomía ha permitido que las organizaciones sindicales y empresariales tengan reservado un papel de primer orden como representantes de quienes sustentan financieramente el sistema.

Una de las primeras consecuencias que se derivaría de la financiación por la vía de impuestos sería la pérdida de autonomía, y con ella, seguramente poner en cuestión el papel de los agentes sociales y su grado de participación en el sistema, puesto que este ya tendría la misma naturaleza que cualquier otra política pública.

Esto no es una conclusión que se fundamente en la necesidad de atribuir más poder o influencia a estas organizaciones. Parte de la convicción de que el papel de las mismas, especialmente de las organizaciones sindicales, es la mejor garantía para mantener un sistema de pensiones que responda a los intereses de las personas para las que fue diseñado.

Pero más allá de las implicaciones sindicales, la sustitución de cotizaciones por impuestos tendría consecuencias mucho más graves para el conjunto de trabajadores.

Afectaría, por ejemplo, a la distribución de la renta. En la actualidad, de cada 100 euros de riqueza producida en nuestro país, algo menos de 50 son renta de los trabajadores, esto es, salarios y cotizaciones sociales; hemos de recordar que todas las cotizaciones sociales, con independencia de quién está obligado al ingreso en la Seguridad Social (en el caso de contingencias comunes, el trabajador 4,7%, y el empresario 23,6%), son retribuciones diferidas del trabajador cuya función es la de financiar las prestaciones actuales de los ya jubilados y generar derechos futuros para las prestaciones propias que se disfrutarán en el momento de la jubilación. El resto de la renta producida se reparte entre algo más de 40 € que son beneficio empresarial, y aproximadamente 10 € que son impuestos. Por tanto, si reducimos las cotizaciones para financiar las pensiones con impuestos, automáticamente estaremos transfiriendo renta de los trabajadores al beneficio empresarial.

Pero, además, ¿cómo financiaríamos esa nueva fuente de ingresos? Si elegimos, como algunas voces defienden, la figura del IVA estaremos utilizando un impuesto sobre el consumo que pagamos todos y de forma no progresiva. Si utilizásemos la figura del IRPF, habida cuenta de la estructura de este impuesto, también estarían asumiendo los trabajadores la mayoría de la financiación. Si utilizásemos figuras impositivas a cargo exclusivo de los empresarios (impuesto de sociedades, sobre el beneficio, etc.) seguramente alegarían que ello lastraría la competitividad de las empresas y el empleo...

Por tanto, la sustitución de cotizaciones por impuestos tendría como consecuencia más probable que los trabajadores seguirían asumiendo su financiación a través de alguna figura impositiva, pero habrían de hacerlo con una merma en su renta que se habría transferido a beneficio empresarial. Además, el hecho de que la fuente de financiación fuese similar a la del resto de políticas públicas pondría en duda el papel de participación que sindicatos y empresarios tenemos actualmente. Y, por último, supondría el final del modelo que ha garantizado la autosuficiencia y la autonomía del sistema y que ha propiciado mantenerlo fuera del debate electoral los últimos 15 años, de tal forma que a partir de ese momento cualquier cuestión relacionada con el régimen económico de las pensiones (revalorización, etc.) estaría ligada a la situación general de los ingresos fiscales del Estado y no a la situación concreta del sistema de Seguridad Social.

2. LOS VERDADEROS RETOS DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES.

Como se ha señalado, son muchos los retos que debe afrontar el sistema de pensiones en el medio y largo plazo, y la forma de enfrentarlos ha de tener en cuenta que se trata de elementos íntimamente relacionados entre sí y cuyos efectos se extenderán a lo largo de varias décadas, por lo que nuestro análisis habrá de incorporar también esta dimensión temporal.

Son los retos derivados de la evolución demográfica, los relativos a la calidad del empleo y la situación económica, la propia forma en la que el sistema articula su acción de forma que garantice una protección equitativa a todos los trabajadores, y el propio marco en el que se han de adoptar las reformas, algunos de los principales retos que ha de comenzar a afrontar el sistema de pensiones.

Demografía.

Ya hemos señalado antes los riesgos de los discursos llevados al extremo y la necesidad de encontrar un punto de equilibrio sustentado en el sentido común. El reto demográfico no es ajeno tampoco al fenómeno.

Por un lado debemos precisar que es discutible que la demografía, por sí sola, haga peligrar las pensiones. La amenaza, *en todo caso*, vendría derivada del efecto combinado con otros factores (financieros, económicos,...), y, cabría actuar sobre todos ellos de tal forma que no podemos asumir el hecho de que exista una especie de determinismo demográfico que nos “obligue” a caminar en una única dirección.

Pero no por lo anterior debemos dejar de ser conscientes del tremendo reto demográfico que en apenas unas pocas décadas tendremos que enfrentar. La evolución demográfica es bastante previsible, sobre todo respecto de las generaciones que ya han nacido. Por tanto, conocemos con mucha exactitud el número de personas mayores de 65 años que tendremos en el año 2030 o 2050, y, por tanto, sabemos que, salvo catástrofe, nuestro sistema de pensiones tendrá que hacer frente a más de 15 millones de pensiones en

ESCENARIO. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA ESPAÑA 2007-2060
(millones de habitantes)

	0-14	15-64	>=65	total
2007	6,5	30,6	7,4	44,5
2010	7,0	31,9	7,8	46,7
2015	7,8	33,1	8,5	49,4
2020	7,9	33,9	9,3	51,1
2025	7,5	34,2	10,3	52,0
2030	7,0	34,0	11,7	52,7
2040	6,8	31,8	14,7	53,3
2050	7,0	29,1	17,1	53,2
2060	6,7	28,4	16,8	51,9

Fuente: Eurostat

Proyección con
mayor incertidumbre

Proyección con
alta fiabilidad

2040 y, probablemente a 16,5 millones de pensiones en 2060, exactamente el doble de las que tenemos en la actualidad.

Sabemos también que esos más de 15 millones de pensiones tendrán una duración media superior a los 18 años, fruto de la mejora en la esperanza de vida derivada de los avances sanitarios.

Por tanto, sabemos con certeza que la evolución demográfica nos llevará a tener que pagar más pensiones y durante más tiempo.

Sin embargo, el resto de factores que actúan sobre la variable demográfica presentan un mayor grado de incertidumbre. El hecho de que exista dicha incertidumbre es, en sí mismo, positivo porque en realidad muestra que no están predeterminadas y la capacidad que existe de influir sobre estas variables.

No obstante, conviene recordar algunas pautas de comportamiento que apunta la variable demográfica, y que tendrán un efecto directo sobre la configuración de la sociedad en general y sobre los sistemas de protección en particular.

Ya hemos comentado que la pirámide de población española seguirá envejeciendo, porque los mayores vivirán más años y, probablemente, con mejor salud. Y el número de personas mayores que habrá que atender desde el sistema de pensiones será muy elevado, con independencia de que puedan nacer más o menos niños o la importancia que pueda alcanzar el fenómeno de la inmigración.

Respecto de los flujos migratorios, las previsiones más conservadoras señalan una ralentización de su importancia en lo que afecta al proceso de inmigración en los países con mayor desarrollo económico. Sin embargo, lo cierto es que los países menos desarrollados continuarán siendo los que mayor crecimiento demográfico registren, y el grado de emigración que se de en cada uno de ellos dependerá en gran medida de la capacidad de sus economías para garantizarles una ocupación con la que se puedan ganar la vida. Si esto no ocurre será inevitable el intento de emigrar.

Respecto de la natalidad, debemos tener en cuenta que la historia nos enseña que los procesos de modernización económica han llevado siempre aparejada una reducción de la natalidad, lo cual se ha hecho especialmente evidente en nuestro país. Sin embargo, la mayoría de parejas jóvenes declara que tiene menos hijos de los que les gustaría por lo que cabe intentar poner en marcha políticas públicas que sean capaces de remover los obstáculos que encuentran los jóvenes para tener hijos.

Nuestras tasas de fecundidad se sitúan muy por debajo del nivel de reposición, han llegado a situarse en 1,2 hijos por mujer y ahora han remontado algo pero de manera insuficiente. Existe una disfunción en toda Europa entre los hijos que las personas quieren tener y los que tienen (2,2 frente a 1,5, respectivamente) pero la situación en los distintos países es diversa destacando Suecia, Francia, entre otros, con tasas de natalidad por encima de 2 hijos por mujer, como consecuencia de una política sostenida de apoyo a la familia, especialmente por hijos a cargo, a la conciliación de la vida personal y laboral, al refuerzo de servicios sociales básicos como redes suficientes de escuelas infantiles, el desarrollo urgente y adecuado de la legislación en materia de atención a personas en situación de dependencia,...

En este sentido, por ejemplo, el hecho de que tanto el hombre como la mujer opten prioritariamente por tener una vida laboral continuada exige disponer de una serie de servicios públicos que ayuden a la conciliación de la vida familiar y profesional.

En cuanto al papel que tendrán los movimientos migratorios, conviene apuntar que mientras el 20% más pobre de la población mundial consume menos del 1,5% del con-

sumo total, el 5% de la carne, el 5% de la energía el 1,5% de las líneas telefónicas, el 1,1% del papel y el 1% de los vehículos; mientras que el 20% más rico del planeta justifique el 85% del consumo total, el 45% de la carne, el 58% de la energía, el 74% de las líneas telefónicas, el 84% del papel y el 87% de los vehículos, la necesidad de probar fortuna en los países más ricos tendrá una demanda intensa.

Según Naciones Unidas, una de cada cinco personas en el mundo no llega a consumir 20 litros de agua al día (y cuando lo hace, con frecuencia está contaminada) cuando al menos se necesitan unos 50 litros por persona y día. Mientras tanto en países como España se consume una media de 171 litros por persona, 40 o 50 de los cuales se gastan solo tirando de la cadena en los retretes. En Europa unos 200, y en Estados Unidos casi 700 litros.

Por tanto, seguirán existiendo movimientos de personas. España y Europa seguirán siendo receptores de emigrantes y este fenómeno tiene importancia también en términos de Seguridad Social. El INE prevé en sus proyecciones sobre población que seguiremos teniendo un balance de entrada de personas procedentes de otros países que supondrá 2 o 3 centenares de miles en media anual. Que esas personas tengan trabajo y condiciones homologables a las de los nacidos aquí, tiene efectos positivos sobre los ingresos de la Seguridad Social y sobre la protección social de las personas.

Por tanto, tan importante como equilibrar los grupos de edad en la pirámide de población es garantizar otra serie de cuestiones sin las cuales la existencia o no de población suficiente resulta secundaria. Nos referimos, por ejemplo, al hecho de garantizar que estas personas tienen un empleo de calidad que sea capaz de generar riqueza suficiente no solo para que se paguen las pensiones, sino para que puedan desarrollarse el resto de facetas que conforman el bienestar de las personas.

Calidad del empleo

Es obvio decir que si existe una variable directa y proporcionalmente relacionada con los sistemas de reparto es el mercado de trabajo. De hecho, podríamos decir que la reforma más importante de cualquier sistema de reparto consiste en conseguir un mercado de trabajo, en el marco de un modelo productivo cuya competitividad se base en el valor añadido de sus productos y servicios, que garantice con ello salarios suficientes para los trabajadores y riqueza y bienestar para el conjunto de la sociedad. A aquellos que argumentan que un cambio en el modelo productivo es una reforma estructural que nos llevará demasiado tiempo y esfuerzos, habría que recordarles cuánto de todo ello hemos dedicado ya en las últimas décadas a planes de choque coyunturales de lucha contra el desempleo y por la activación de la economía.

En nuestro país, al menos, deberíamos comenzar por intentar remover los obstáculos que actualmente limitan la capacidad productiva de nuestro modelo actual.

Basta con echar un vistazo a nuestra estadística para comprobar cómo la potencialidad de nuestra economía se halla lastrada por hechos como que la tasa de actividad femenina, aún 16 puntos porcentuales inferior a la masculina; que la edad de acceso de los jóvenes al mercado de trabajo sea muy tardía hoy contra la voluntad de ellos mismos, y cuando acceden se encuentran con tasas de desempleo de hasta el 40%; en contraposición con lo anterior, el elevadísimo nivel de abandono prematuro de los estudios que duplica el de la media europea; ... son variables sobre las que debemos actuar desde este mismo momento, porque son estas las que determinan también nuestra capacidad de financiación futura de los sistemas de protección social.

Y, además, cabe actuar sobre ellas no solo desde el ámbito estrictamente gubernamental.

También a través de la Negociación Colectiva y el Diálogo Social, actuando sobre la estructura y funcionamiento del mercado de trabajo, abordando las reformas estructurales que necesitamos en el terreno educativo, sanitario, industrial, energético,... debemos mejorar la calidad y cantidad de empleo.

En el corto plazo tenemos también algunos otros retos. Por ejemplo, la evolución desigual que están experimentando las bases de cotización medias y las cuantías de las pensiones.

Si tomamos como referencia los afiliados al Régimen General, que concentran el 76% del total de trabajadores en alta, y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, al que están afiliados el 16%, podemos analizar el comportamiento del grueso de afiliación al sistema de Seguridad Social.

La base media de cotización del Régimen General se sitúa en 1.645,52 euros y la del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos en 962,12 euros. Con independencia de la causa que pueda haber llevado a una diferencia tan importante entre ambas (que abordaremos más adelante), interesa estudiar cómo han ido evolucionando comparativamente con las pensiones medias en los últimos años para así poder determinar los posibles efectos que esta tendencia puede tener en el medio y largo plazo.

Estudios previos realizados por el Gabinete Económico Confederal de CCOO señalan¹ que la evolución en términos reales, descontada la inflación, de las bases de cotización medias del Régimen General en las dos últimas décadas (1989-2008) la tasa anual acumulativa, en términos reales, es del 0,8%. Igualmente, si se mide en el mismo periodo (1989-2008) la evolución de las bases del Régimen de Autónomos éstas también han experimentado un crecimiento exactamente en las mismas cuantías, con una tasa anual acumulativa del 0,7%. Sin embargo, en este mismo periodo la cuantía media de las pensiones ha crecido por encima de lo que lo han hecho las bases de cotización. Entre 1995 y 2008 en el 1,6% en términos reales.

Si realizamos la comparativa sobre la última década, la situación de evolución desigual se mantiene.

Comparativa de la evolución (%) en términos reales de las bases de cotización y las pensiones medias del sistema de la Seguridad Social

	CRECIMIENTO BASES MEDIAS DE COTIZACIÓN RG	CRECIMIENTO BASES MEDIAS DE COTIZACIÓN RETA	EVOLUCIÓN PENSIONES MEDIAS TOTAL SISTEMA
2000	0,3	-0,3	0,9
2001	1,4	-1,5	2,9
2002	0,8	-0,7	0,3
2003	1,5	0,2	3,1
2004	0,8	-2,0	2,1
2005	0,4	0,4	1,8
2006	0,8	-0,5	3,1
2007	1,9	1,4	1,2
2008	1,6	-1,4	4,0
2009	3,2	2,4	4,5
2010 (*)	—	—	0,9
2011 (*)	—	—	2,9

* Estimación

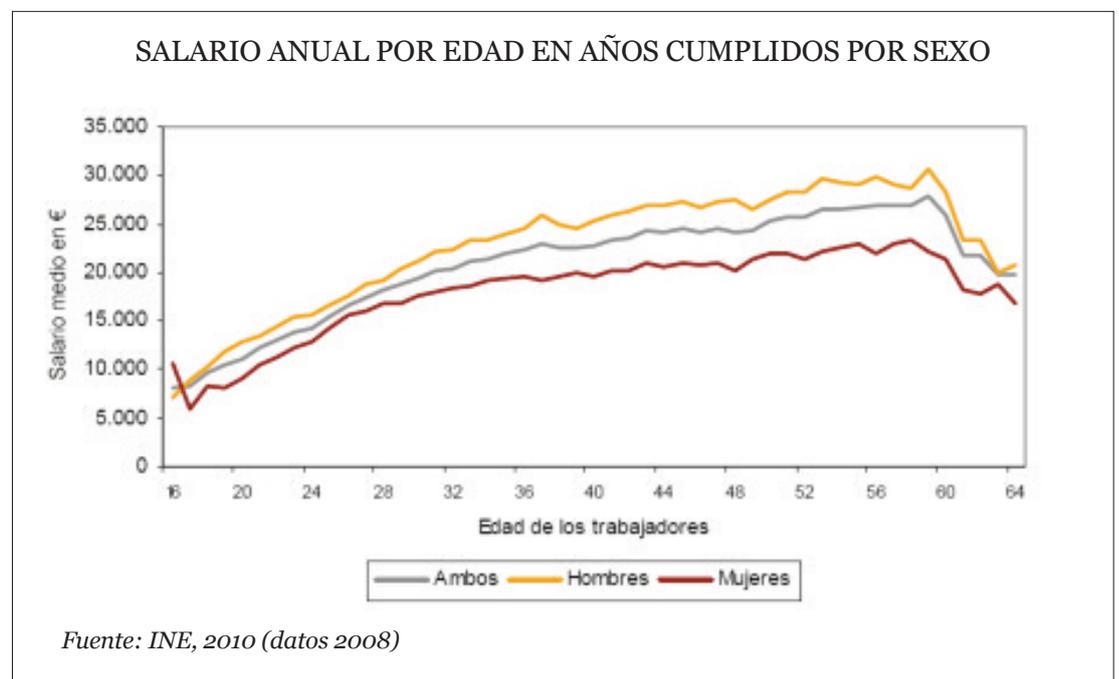
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Seguridad Social y Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Todo lo anterior determina el debate sobre pensiones de los últimos 15 años y, sin duda, de las próximas décadas. Acredita además la necesidad de articular medidas que ayuden a garantizar un crecimiento coherente de los flujos de ingresos y gastos de modo que se asegure la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, teniendo en cuenta en cualquier caso los diferentes condicionantes que intervienen en cada uno de estos procesos (vinculación de las bases de cotización a los ingresos reales, integración de regímenes especiales que actualmente tienen tipos de cotización inferiores, etc.)

Sin embargo, la tentación que algunas posiciones parecen acariciar para acompañar esa evolución de ingresos y gastos, solo a través del recorte de los segundos supone una ruptura sustancial de nuestro modelo de protección. Al contrario, las propuestas a realizar han de dirigirse al reforzamiento de la estructura de ingresos, y al ajuste del ritmo de crecimiento futuro de sus gastos, mediante medidas que simultáneamente refuercen los elementos de equidad interna del sistema, que más adelante veremos.

Igualmente, existe un reto alternativo referenciado a los trabajadores de más de 55 años. En este colectivo es creciente el porcentaje de trabajadores que se ven expulsados del empleo en la última etapa de su vida laboral de forma que ello tiene un impacto directo sobre sus carreras de cotización y, por extensión, sobre las pensiones a las que generan derecho.

La última Encuesta de Estructura Salarial publicada en 2010 por el Instituto Nacional de Estadística (INE) muestra cómo este fenómeno comienza poco a poco ganar en importancia hasta el punto de influir sobre la media de la masa salarial del conjunto de trabajadores de este grupo de edad.



La reducción de salario es especialmente significativa en el caso de los varones que son quienes han venido experimentando a lo largo de su vida laboral una carrera profesional con mejores salarios.

Salario medio de trabajadores de mayor edad, por grupos de edad.

GRUPOS DE EDAD	SALARIO MEDIO (EUROS ANUALES)
Mayores de 55 años	25.235,33
50-54 años en	25.881,40
45-49 el salario medio en	24.326,53
Total trabajadores (todas las edades)	21.883,48

Fuente: INE, 2010 (datos 2008)

Este dato, a su vez, es coincidente con el patrón que señalan estudios elaborados por la Seguridad Social que indican que casi un 20% de los trabajadores ven reducida su base de cotización durante los últimos 17 años de su vida laboral.

Altas producidas en jubilación 2010, por situación de origen.

JUBILACIONES 2010 - ÁREA NACIONAL							Datos a 31 de mayo de 2010	
Situación de procedencia	Reg. 01	Reg. 05	Reg. 06	Reg. 09	Reg. 12	SOVI's	TOTAL REG.	%
Alta en Empresa	46.519	18.446	4.441	94	1.157	55	70.712	59,74
No Alta	2.049	1.542	274	0	185	6.385	10.415	8,80
Asimilada al alta								
Desempleo Contributivo	13.115	98	73	3	18	6	13.311	11,28
Subsidio mayor 52 años	11.122	107	127	422	31	1	11.810	9,98
Demandante de empleo	2.321	676	49	4	24	2	3.076	2,60
Convenio Especial	4.832	2.099	36	29	83	32	7.111	6,01
Pago directo IT	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Procedente de AV (*)	746	0	0	0	0	0	746	0,63
Huelga	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Vacaciones devengadas no disfrutadas	77	13	3	0	0	1	94	0,08
Otras situaciones	484	523	51	7	24	0	1.089	0,92
Totales	81.268	23.602	5.054	559	1.522	6.462	118.364	

Rég. 01: Régimen General
 Rég. 05: Régimen Autónomos
 Rég. 06: Régimen Agrario Cuenta Ajena.
 Rég. 09: Minería del Carbón
 Rég. 12: Empleados de Hogar
 (*) AV: Ayuda Previa a la Jubilación Ordinaria

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social - Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

De hecho, de las nuevas altas en pensión de jubilación llama la atención el que aproximadamente algo más del 30% de los nuevos jubilados acceden a la pensión desde situación de desempleo, y, más concretamente, el 10% lo hace directamente desde el subsidio de mayores de 52 años. Por lo que las carreras de cotización de estos trabajadores se verán severamente afectadas tendrán un serio impacto sobre la cuantía de sus pensiones, y ello aún a pesar de que seguramente la inmensa mayoría de los mismos presenten amplias carreras de cotización.

Equidad del sistema.

Ya hemos explicado con anterioridad que los sistemas públicos de reparto, como el nuestro, se articulan alrededor de dos objetivos fundamentales: proteger de forma adecuada a todos los trabajadores, y hacerlo de manera que el sistema sea sostenible en el largo plazo. Para ello, los sistemas de reparto han articulado una fórmula de equilibrio

entre el principio de contributividad que relaciona el esfuerzo aportado en forma de cotizaciones y la pensión que se recibe, y el principio de solidaridad que garantiza que aquellos que no pudieron realizar un esfuerzo superior en cotizaciones vean mejorada sin embargo la cuantía de la pensión cuyo derecho generaron. Este delicado equilibrio exige para no generar injusticias ni agravios comparativos, que se respeten una serie de garantías basadas en la equidad de todos los trabajadores.

Habida cuenta del perfil medio que han tenido las carreras de cotización a lo largo de la historia reciente de nuestro país, el sistema de Seguridad Social ha tenido que desarrollar una serie de mecanismos que refuerzan este principio de solidaridad. El más destacado lo constituyen los complementos a mínimos, que son las cantidades económicas que debe completar el sistema en aquellos casos en los que la cuantía de la pensión que ha generado derecho un trabajador es inferior a lo que se considera que garantiza un nivel de vida suficiente.

Una gran parte de las pensiones de nuestro sistema necesita de complementos a mínimos, concretamente el 27,68%. Sin embargo, la necesidad de los mismos se concentra especialmente en los Regímenes Especiales, concretamente en el Régimen Especial Agrario (59,57%), el de Empleadas de Hogar (56,48%) y el de Autónomos (41,53%).

Pensiones en vigor con complemento a mínimos por Regímenes (1 de septiembre de 2010)

REGÍMENES	NÚMERO	%/TOTAL CLASE
General	1.067.936	19,24
Trabajadores autónomos	766.838	41,35
Agrario	384.468	59,57
Trabajadores del mar	35.762	27,10
Minería del carbón	6.324	9,05
Empleados de hogar	108.789	56,48
Total sistema	2.407.736	27,68

Fuente: Seguridad Social.

Hemos de recordar que la idea que justifica la existencia de los regímenes especiales es la pervivencia de condicionantes de carácter sectorial que obligan a que las empresas y trabajadores de dichos sectores cuenten con unos requisitos de cotización generalmente inferiores a los exigidos a los trabajadores del Régimen General. Sin embargo, son los empresarios quienes concentran estas mejoras relativas mediante reducciones en las cotizaciones a su cargo, de tal forma que mientras que en el Régimen General el empresario tiene a su cargo cotizaciones por contingencias comunes por un valor del 23,6%, el empleador doméstico lo hace por el 18,3% y el empresario agrario por el 15,5%; mientras que los trabajadores de todos los regímenes especiales cotizan por el mismo importe que en el Régimen General.

Dicha situación de infracotización obliga al sistema bien a ajustar el nivel de protección que ofrece a estos trabajadores, reconociéndoles menos derechos; bien articulando un mecanismo de compensación financiera para que el conjunto del sistema asuma solidariamente el déficit de financiación que tendrán las prestaciones de estos colectivos.

En lo referente a complementos a mínimos, el factor que en mayor grado determina los

mismos son las bases de cotización bajas, y no tanto la prolongación de las carreras de cotización. Por ejemplo, *si no analizamos las pensiones en vigor que son en el fondo fruto de carreras profesionales y contextos socioeconómicos ya lejanos en el tiempo, y nos centramos en la necesidad de los complementos a mínimos en las nuevas altas de jubilación, comprobamos que efectivamente los mismos regímenes especiales siguen siendo los que más los precisan, y por las mismas causas.*

Relación entre Base media de cotización, Carrera de Cotización y necesidad de complementos a Mínimos 2010.

REGÍMENES DE AFILIACIÓN	BASE MEDIA DE COTIZACIÓN 2009 (EUROS MENSUALES)	% DE LAS NUEVAS ALTAS DE JUBILACIÓN QUE NECESITAN COMPLEMENTOS A MÍNIMOS (2010)	% DE CARRERAS DE COTIZACIÓN => 35 AÑOS DE LAS NUEVAS ALTAS JUBILACIÓN 2010
Régimen Esp. Minería del Carbón	2.638,40	0,23	95,66
Régimen General	1.645,52	11,02	72,27
Régimen Esp. Mar	1.338,61	12,84	52,78
Régimen Esp. Trab. Autónomos	962,12	27,49	47,37
Régimen Esp. Agrario	735,64	66,65	41,98
Régimen Esp. Empl. Hogar	725,75	66,42	12,85
Total Sistema	—	17,73	64,48

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La gran diferencia entre los Regímenes Especiales Agrario, de Empleadas de hogar y de Autónomos, que son los que, al margen del Régimen general, agrupan a mayor número de trabajadores, radica en el hecho de que los dos primeros explican en gran medida su necesidad de complementos a mínimos porque tienen impedido legalmente cotizar por sus salarios reales, mientras que en el caso de los autónomos son ellos quienes tienen la posibilidad de elegir las cuantías por las que cotizan, lo cual permite un amplio margen de planificación personal.

Tanto los trabajadores agrarios como empleadas de hogar se ven obligados a cotizar por bases tarifadas y únicas, con independencia del salario real que perciben. El hecho de que históricamente estas bases tarifadas hayan sido siempre inferiores a sus salarios reales ha dado como resultado una infracotización en su etapa de activos que necesariamente ha de verse reflejada en la pensión que recibirán de la Seguridad Social cuando se jubilen.

Por tanto, la integración de los regímenes especiales en el Régimen General de la Seguridad Social es un objetivo tanto de justicia social para garantizar la misma protección de todos los trabajadores con independencia de su actividad, como de sostenibilidad financiera del sistema que garantice la equidad en las aportaciones de trabajadores y empresarios.

Asimismo, debemos evitar los instrumentos legales que actualmente posibilitan en algunos regímenes especiales la planificación en la cotización como, por ejemplo, el hecho de que los trabajadores autónomos no tengan referenciada su base de cotización a sus ingresos reales.

La armonización de todo el sistema de Seguridad Social en torno a unas mismas condiciones de aportación y acceso a las prestaciones para todos los trabajadores, aún manteniendo los elementos de solidaridad que le son propios al sistema de reparto, son garantía de que nuestras pensiones se construyen en términos equitativos para todas las personas. Y por ello la equidad es sinónimo de legitimidad y mejor protección social.

La importancia del método de reformas.

Todos los avances sociales suelen ser fruto de un proceso y rara vez de un suceso. En nuestro país hemos aprendido a hacer de la reforma de pensiones un proceso participado y permanente de cambio social. Y este proceso se llama Pacto de Toledo.

No ha sido fácil. Nadie nace enseñado y quizá por ello los agentes sociales y políticos que hemos estado implicados históricamente en la construcción social hemos tenido la tentación de intentar en solitario reformas trascendentales y profundas de nuestro sistema de protección social. En el caso de las pensiones la primera tentación de esta naturaleza la tuvo el Gobierno del PSOE en 1985 que, ante la situación financiera que comenzaba a apuntar el sistema de Seguridad Social, decidió imponer unilateralmente una reforma de las pensiones cuyo principal y casi único objetivo era el de ajustar el balance del sistema mediante un recorte drástico del gasto.

Fruto de esta situación se generó una fortísima confrontación social que llevó incluso a la convocatoria de una huelga general por parte de CCOO contra la reforma de 1985, y posteriormente de forma unitaria con UGT en 1988, 1992, y 1994, todas ellas para protestar por reformas en materia laboral y de desempleo que, de una u otra forma, estaban también relacionadas con el sistema de protección social.

Como decíamos, las reformas iniciadas en aquella época se centraron casi exclusivamente en conseguir el recorte del gasto mediante la aplicación de medidas con un fuerte impacto lineal sobre el conjunto de beneficiarios, sin que estas medidas se viesan equilibradas por otras que pudieran compensar el déficit de protección que sin duda existían en otros estratos del sistema.

Solo el elevado nivel de conflicto pudo hacer posible que, de forma reactiva a cada uno de las movilizaciones sindicales, el Gobierno de turno tomase medidas de equilibrio puntuales como, por ejemplo, la promulgación en 1990 de la ley que creaba las pensiones no contributivas.

Sin embargo este método de reformas, que gracias a la movilización social encontró en el largo plazo cierto nivel de equilibrio en su orientación, no lo hizo sino con un alto sufrimiento y coste significativo para todos los trabajadores y jubilados que tuvieron que vivirlo.

El proceso de cambio de ciclo político que comenzó a gestarse en los primeros años de la década de los noventa, unido al reforzamiento del papel sindical y la maduración de las posiciones del conjunto de las fuerzas políticas y sociales en materia de pensiones, hizo posible que en 1995 se iniciase un nuevo modelo de reforma basado en esta ocasión en la negociación y el acuerdo político y social.

El llamado “Pacto de Toledo” suscrito en 1995 es, en esencia, un pacto de Estado suscrito por todos los actores políticos y sociales que hace posible poner en marcha un plan de reformas a largo plazo con una línea estratégica clara y preestablecida que ha permitido ahondar en la modernización de nuestro sistema de Seguridad Social, sin conflicto y con una amplia legitimación social. La clave de este nuevo proceso radica en el método utilizado para diseñar y poner en marcha estas reformas.

Así, el método en cuestión reserva un papel a los actores políticos en la figura de los grupos parlamentarios que componen el poder legislativo y el gobierno como dinamizador del proceso. Y junto a los anteriores, en un plano igualmente relevante, se ha consolidado la presencia de los actores sociales en la figura de empresarios y sindicatos. La participación de todos estos actores asegura en la práctica que las reformas que se llevan a cabo contienen los necesarios criterios de equilibrio, superando así las reformas traumáticas y conflictivas de los años ochenta.

La eficacia de este método queda patente en el hecho de que desde 1995 hasta ahora ha sido utilizado y respetado por todos los gobiernos de la nación, con independencia de su color político. E, igualmente, en el caso de los agentes sociales, aunque no en todos los casos se ha podido contar con la unanimidad en cada una de las reformas, sin embargo con independencia de este hecho la línea estratégica de cambio marcada por el Pacto de Toledo ha sido respetada por todos ellos.

Se hace por tanto prioritario desde la perspectiva sindical cuidar la permanencia de este método, exigir que sea respetado cuando desde el propio Gobierno, si bien en un momento oscilante a favor y en contra de mantener este marco de concertación, algún sector político o de opinión se pretende poner en duda. Es muy conveniente asegurar su eficacia mediante la implementación de medidas equilibradas que permitan la mejora de la protección social y la sostenibilidad del sistema.

3. ALGUNAS ALTERNATIVAS PARA MANTENER UNA LÍNEA EQUILIBRADA DE REFORMA: INGRESOS, GASTOS, COMPORTAMIENTOS

Como se apuntaba, el mayor riesgo actual pasa por la ruptura del marco de concertación que ha supuesto el Pacto de Toledo. El Gobierno ha errado mucho y de forma persistente también sobre esta materia durante todo el año 2010, utilizando el Sistema de Pensiones como herramienta ante la crisis económica actual, consciente sin embargo de que la naturaleza y alternativas a la crisis que padecemos no pueden ser respondidos desde el sistema de pensiones, y que los retos que este ha de afrontar en el medio y largo plazo deben abordarse en ese horizonte temporal.

No solo ha errado con los compromisos asumidos ante terceros (instituciones y mercados internacionales) para actuar de manera precipitada e inadecuada sobre el sistema de pensiones, también lo ha hecho, con mayor gravedad aún, a través de las medidas adoptadas en este terreno: congelación de pensiones para 2011 y modificación unilateral de los plazos transitorios pactados en el Acuerdo de Pensiones de 2006 por el Gobierno, las organizaciones empresariales, CCOO y UGT, para adaptar el régimen de acceso a la jubilación parcial y el periodo mínimo cotizado necesario para acceder a una pensión.

Esta actuación del Gobierno ha puesto en riesgo todo el entramado de acuerdo político y social en torno a las pensiones que venimos construyendo entre todos desde 1995 al calor del Pacto de Toledo. Subsanan el daño causado requiere que el Gobierno abandone la propuesta de retrasar la edad legal de jubilación, de forma obligatoria y generalizada, hasta los 67 años. También debe reconducirse la decisión de congelar las pensiones para 2011, todo ello, en un marco de recuperación del acuerdo político y el diálogo social en esta materia. De forma simultánea, las propuestas del Gobierno de poner en marcha una agenda social hasta final de legislatura en la primavera de 2012 y recuperar el

diálogo social hace necesario, además de lo anterior, revertir aspectos relevantes de la reforma laboral recientemente aprobada.

Pero, en materia de pensiones, para que esto ocurra debe también exigirse responsabilidad a los grupos de la oposición al Gobierno. Parece existir una fuerte tentación en algunos sectores del principal partido de la oposición, de aprovechar los reiterados errores del Gobierno en esta materia para dar por roto el Pacto de Toledo e imputar dicha responsabilidad al Gobierno en exclusiva. Todo ello desde la convicción de que de esta forma se acelerará el cambio de ciclo político y la alternancia en el Gobierno.

Es también un error. Los sectores que dentro del Partido Popular creen que deben hacer un esfuerzo por reconducir la situación deberían conseguir contrarrestar la tendencia anterior. Una posición cortoplacista que pierda de vista la importancia estratégica de mantener este Pacto de Estado en los niveles de consenso político y social que viene manteniendo desde 1995 es de la mayor importancia para la sociedad española, también para aquellos que tienen vocación de gobernar el país.

Si no se cae en la tentación rupturista descrita y se aborda, de nuevo, un proceso de consenso en esta materia, las actuaciones deben ir dirigidas en varias direcciones:

- Reforzar la estructura de ingresos del sistema de pensiones
- Adoptar medidas de control sobre el crecimiento del gasto en las próximas décadas
- Reconsiderar algunas medidas de protección para mejorarlas en algunos casos y para redefinirlas en otros
- finalmente, pero no menos importante, un criterio que debemos aplicar, de forma transversal, en cada uno de los puntos anteriores, pasa por mantener una apuesta que ha sido aceptada con carácter general desde 1995, reforzar la contributividad y equidad interna del sistema de pensiones contributivas, es decir, la relación entre las pensiones contributivas a percibir y el esfuerzo de cotización realizado por cada persona desincentivando e impidiendo al mismo tiempo los comportamientos de planificación personal que aún hoy se dan en materia de pensiones.

Debemos partir además de una convicción, no hay medidas mágicas que resuelvan los retos que hemos de afrontar de forma plenamente satisfactoria para nadie. La Seguridad Social en general, el sistema de pensiones en particular, tiene la suficiente complejidad así como las cuestiones que le afectan (demográficas, financieras,...) que las actuaciones sobre el mismo exigen un conjunto de medidas que interactúen de manera combinada y sostenida en el tiempo con los objetivos antes mencionados. Por tanto, el debate de estilo periodístico que pretende descubrir la medida mágica no es posible. Lo más parecido a ello son las propuestas que, del lado de los que quieren cambiar el modelo de protección social en España, se centran únicamente en las medidas de reducción del gasto para abrir hueco al desarrollo generalizado y obligatorio a los sistemas privados de capitalización; y, de otro, resuelven cualquier duda sobre la financiación del sistema diciendo que lo que haga falta lo pague el Estado y a otra cosa, como si depender de la voluntad del Gobierno o mayoría parlamentaria de turno o de la capacidad financiera del Estado en cada momento, estuviera al margen de cualquier riesgo.

En materia de ingresos puede actuarse en el corto y en el medio-largo plazo

En el corto plazo, en primer lugar, las cotizaciones por contingencias comunes deben mantenerse. Es cierto que atravesamos una situación de superávit que se utiliza para

justificar reducción de cotizaciones. Pero también lo es que, como se ha dicho, conocemos las necesidades de financiación creciente del sistema de pensiones en el futuro y, por ello, no resulta prudente reducir su nivel de ingresos actuales, especialmente sin garantía de que se fueran a incrementar cuando se precise más adelante.

Debe exigirse el cumplimiento de los acuerdos alcanzados y suscritos en materia de separación de fuentes de financiación. Es decir, que las cotizaciones sociales soportadas por empresas y trabajadores se destinen íntegramente al pago de las prestaciones contributivas. Es uno de los acuerdos básicos alcanzados en el Pacto de Toledo y fue desarrollado en el Acuerdo de Pensiones suscrito en 2001 por el Gobierno, CCOO y las organizaciones empresariales. Debía culminar su ejecución en 2013 y a fecha de hoy el ritmo de cumplimiento de aquel acuerdo se está truncando como consecuencia de la decisión del Gobierno de no dotar presupuestariamente las cuantías que precisa el sistema para financiar íntegramente los complementos a mínimos, es decir, las cuantías que debe asumir el Estado para complementar las pensiones más bajas hasta alcanzar las pensiones mínimas establecidas.

Esta situación se mantiene de manera estable en el tiempo debiendo asumir las cotizaciones sociales más de 4.000 millones de Euros anuales por este concepto, lo que supone aproximadamente un 5% del presupuesto de gasto del sistema de pensiones.

Financiación de los Complementos a mínimos 2000-2010

	APORTACIÓN ESTADO		COTIZACIONES SOCIALES		TOTAL GASTO
	MILLONES €	% DEL TOTAL	MILLONES €	% DEL TOTAL	COMPLEMENTOS A MÍNIMOS (MILLONES DE EUROS)
2000	97,89	2,45	3.901,79	97,55	3.999,69
2001	97,89	2,39	4.003,79	97,61	4.101,68
2002	306,35	7,32	3.881,59	92,68	4.187,94
2003	606,35	14,67	3.526,98	85,33	4.133,33
2004	906,35	22,63	3.098,31	77,37	4.004,66
2005	1.206,35	27,44	3.190,02	72,56	4.396,37
2006	1.506,35	31,36	3.296,47	68,64	4.802,82
2007	1.806,35	33,55	3.577,47	66,45	5.383,82
2008	2.106,35	35,75	3.785,18	64,25	5.891,53
2009	2.406,35	37,52	4.006,43	62,48	6.412,78
2010*	2.706,35	38,82	4.266,08	61,18	6.972,43
2011*	2.806,45	39,86	4.235,80	60,14	7.042,20

* *Estimación*

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

Igualmente, puede ser objeto de discusión quién debe soportar los gastos de estructura y personal de la propia Seguridad Social, las cotizaciones de trabajadores y empresas como ocurre ahora, o el presupuesto del Estado como ocurre con el resto de empleados públicos.

Las bases mínimas de cotización deben elevarse, de forma simultánea a la elevación progresiva del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) hasta alcanzar el objetivo defendido por las organizaciones sindicales, coherente con la estrategia de Lisboa y los programas

electorales de alguno de los principales partidos, hoy incumplido, de equiparlo al 60% de los salarios medios negociados, es decir, por encima de 1.000 € al mes. Este incremento debe ser la referencia para el futuro crecimiento también de las pensiones mínimas del Sistema que deben referenciarse en el SMI en vez de dar lugar a situaciones como la actual en la que algunas rentas mínimas garantizadas para pensionistas superan la renta mínima garantizada para las personas que están en activo. Esta actuación sobre las rentas más bajas incrementa de manera notable los recursos del sistema de pensiones y mejora la protección social de las personas con menos salarios. No olvidemos que hoy la cuantía del SMI en España es tan baja que lo percibe un porcentaje absolutamente residual de los trabajadores, entendido como SMI por jornada a tiempo completo.

Relación (%) Pensión Mínima / Salario Mínimo Interprofesional Neto

CLASE DE PENSIÓN	CON CÓNYUGE A CARGO	SIN CÓNYUGE A CARGO UNIDAD ECONÓMICA UNIPERSONAL
JUBILACION		
Edad >= 65 años	119,13	96,09
Edad < 65 años	111,51	89,72
INCAPACIDAD PERMANENTE		
Gran Invalidez	178,70	144,14
Total edad >= 65 años	119,13	96,09
Absoluta	119,13	96,09
VIUDEDAD		
Con cargas familiares		111,51
Edad >= 65 años o con discapacidad >= 65%		96,09
Edad >= 60 y <= 64 años		89,72
Edad < 60 años		72,11

*Datos 2009 Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
SMI neto, es decir, descontadas las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del trabajador*

Por otra parte, con datos no oficiales, el número de cotizantes por la base máxima de cotización a la Seguridad Social supera los 2 millones de personas, más del 10% de los cotizantes. Estas personas no son solo directivos o empresarios, también se incluyen aquí buena parte de los que trabajan en grandes empresas y determinados sectores de actividad (financiero, automoción, energía, telecomunicaciones,...) La pensión que reciben es la máxima que reconoce el sistema, un 9-10% inferior a su base reguladora y un porcentaje superior de diferencia con su salario a la jubilación. Podemos actuar sobre ambos parámetros, elevándolos, de manera que reforcemos, de forma neta, la estructura de ingresos del sistema, al tiempo que mejoramos su expectativa de pensión, reforzando aún más le legitimación social del sistema de pensiones para estos colectivos mejor pagados.

Finalmente, culminar la integración de los regímenes especiales de empleados de hogar y de trabajadores agrarios por cuenta ajena en el régimen general, supone, en primera instancia el cumplimiento de una obligación pendiente por parte del Gobierno puesto que es un compromiso asumido en el Acuerdo de Pensiones de 2006, suscrito con las organizaciones sindicales y empresariales que está incumplido a día de hoy. Esta inte-

gración incrementará los ingresos de la Seguridad Social al aumentar las cotizaciones y mejorará notablemente la protección social de las personas que son objeto de protección a través de estos regímenes especiales.

Pero en el medio-largo plazo la estructura de ingresos es esencial para sostener los sistemas de protección social. Estos derivan del mercado de trabajo, la cantidad y calidad del empleo. La estabilidad en el mismo y los niveles retributivos de las personas son la base de financiación del sistema de pensiones.

Cuando hablamos de cambiar el modelo productivo en España, apartándonos de un modelo intensivo en mano de obra, elevada precariedad e inestabilidad en el empleo, con trabajos de baja cualificación y bajos salarios que dan como resultado un mercado de trabajo que se ajusta preferentemente a través del volumen de empleo, es decir, despidiendo a las personas, estamos hablando también de la calidad de nuestros sistemas de protección social, de su extensión y de sus niveles de protección, así como de sus sostenibilidad financiera.

Estas son las actuaciones estratégicas que debemos abordar. Tenemos tiempo para ello, si hablamos en términos de sistema de pensiones, puesto que las necesidades aparecen de manera evidente no antes de 13-20 años según las previsiones del Gobierno (comenzar a consumir el Fondo de Reserva en 2023 y agotarlo en 2030 son las previsiones oficiales publicadas por el Gobierno) Lo que necesitamos es un plan para actuar con estos objetivos sobre nuestro mercado de trabajo. Entre otros:

- Estabilidad en el empleo, reforzando las medidas de flexibilidad interna como vías de ajuste de las empresas ante situaciones de dificultad.
- Mejorar los sistemas de formación. Combatir el abandono y el fracaso escolar. Un país con más de 5 millones de trabajadores con, como máximo, estudios primarios; una tasa de abandono escolar en 2008 del 31,9%, frente a un 14,9% en la UE-27, o el objetivo del 10% definido en la estrategia Europa 2020; o una tasa de población mayor de 15 años con educación secundaria que se sitúa en la mitad de la tasa de la UE-27, tiene un serio problema en su mercado de trabajo que debemos corregir más pronto que tarde.
- Fomentar un mayor equilibrio poblacional a través de políticas de apoyo a la familia, especialmente por hijos a cargo, de inversión en infraestructuras educativas, entre otras que favorezcan que las personas tengan los hijos que desean, incrementando con ello las bajas tasas actuales de fecundidad.

En cuanto a los movimientos migratorios, asumiendo que van a seguir produciéndose, por las razones que se explicaban más atrás, actuar para que estos colectivos no sean víctimas de la fuerte tendencia a participar en actividades de economía sumergida o informal, que tengan condiciones de vida y trabajo homologables a las de los nacidos aquí, de nuevo mejora los ingresos del sistema y la protección social de las personas. Reconocer este fenómeno, regularlo, impedir que la gente ponga en peligro su vida para entrar en otros países y fomentar una adecuada integración social, son retos que en esta materia deben abordarse.

- Las tasas de actividad y empleo de las mujeres, de las personas mayores de 55 años y de los jóvenes deben incrementarse de manera notable.

Existen experiencias internacionales de interés para ello que deben ser tomadas como referencia. Especial referencia hay que hacer aquí a la cultura de expulsión del mercado de trabajo de las personas mayores de 55 años que debe, sin duda, re-

orientarse y estudiar programas de actuación en este sentido que parecen estar dando buenos resultados.

Las tasas de desempleo juvenil y de las personas de más edad, son difícilmente compatibles, desde una perspectiva temporal sostenida, con una estructura laboral sana y con sistemas de protección social adecuados.

En resumen, actuaciones orientadas a los objetivos anteriores van unidas al tan demandado cambio de modelo productivo y tienen como consecuencia un incremento del empleo, de su estabilidad, de la productividad del factor trabajo, del excedente empresarial, de las retribuciones de los trabajadores, de las cotizaciones sociales y refuerzan los sistemas de protección social.

Estas son cuestiones claves también en materia de pensiones, desde el lado de los ingresos.

En ocasiones se plantea un debate acerca de la conveniencia o no de realizar reformas. Se argumenta que el modelo social cambia, que la clave es el incremento de la productividad individual y que, en el futuro, menos personas trabajando serán capaces de sostener al conjunto de la sociedad al combinarse la evolución demográfica con el progreso tecnológico y el incremento de la mencionada productividad individual. Ciertamente cabe este debate pero, hoy por hoy, en términos más teóricos que prácticos. Prestar atención a esas posibilidades no puede distraernos de la realidad social y del mercado de trabajo actuales y, por tanto, de adoptar aquí, ahora y en los años sucesivos, las decisiones y acuerdos que resulten convenientes para garantizar una adecuada protección de las personas en el marco de la sociedad en su configuración actual y de los cambios y mutaciones que se van produciendo.

En relación con el incremento de las necesidades de financiación del sistema de pensiones y con la necesidad de corregir los comportamientos adversos o de planificación personal que, aún hoy existen

De algunas de ellas hemos hablado al referirnos a los ingresos en lo relativo a reducir gastos soportados con cotizaciones en materia de complementos a mínimos y gastos de estructura de la Seguridad Social. Su magnitud agregada supera los 7.000 millones de euros anuales.

La edad de jubilación es una magnitud sobre la que existen posibilidades de actuación concertadas. Se trata de abandonar la alternativa propuesta por el Gobierno en relación con el retraso obligatorio e indiscriminado de la edad legal de jubilación y, alternatively, profundizar en la vía de incentivar el retraso voluntario de la edad de jubilación para aquellas personas que lo deseen o lo precisen. El efecto agregado si los estímulos se refuerzan será continuar con una tendencia que ya se viene produciendo en la última década de retrasar de manera efectiva la edad media real de acceso a la jubilación pero de forma más justa que la que se deriva de una actuación agresiva como la que el Gobierno propone que no tiene más objetivo que el de reducir el gasto, sin reparar en los costes sociales de tal medida ni la realidad de nuestro mercado de trabajo como ya se ha descrito.

El retraso de la edad legal de jubilación hasta 67 años, tal y como propone el Gobierno, supondría una vez aplicada en su integridad un recorte del gasto en pensiones en, según las estimaciones del Ministerio de Economía, un 2% del PIB. Esta cantidad, expresada en términos de PIB actual superaría los 20.000 millones de euros o, lo que es lo mismo, más del 20% del gasto actual en pensiones.

Es una propuesta además que resulta contradictoria con la tendencia instalada en la negociación colectiva, a demanda de la representación empresarial, de fijar la edad obligatoria de jubilación a los 65 años. Esta contradicción resulta más flagrante aún tras escuchar defender la propuesta del Gobierno al Presidente de CEOE durante los primeros 9 meses de 2010. Sin embargo el 15 de septiembre de 2010 CEOE ha aprobado su posición en materia de pensiones en la que, apartándose de las posiciones públicas de su Presidente, rechaza esta propuesta del Gobierno y apuesta también por fórmulas de jubilación flexible como las que ya se han acordado en el marco del Diálogo Social en los últimos años.

Actualmente se puede acceder a la jubilación anticipada con la aplicación de coeficientes reductores de la base reguladora de la pensión de jubilación que oscilan entre un 6 y un 7,5% con carácter general y vinculado a la duración de las carreras de cotización. Sin embargo el incentivo para aquellas personas que retrasan voluntariamente la edad de jubilación se sitúa en el 2-3% de su pensión, dependiendo también de la duración de su carrera de cotización personal.

El número de personas que retrasan la edad de jubilación se ha venido incrementando. En 2008 algo más de 11.000 personas se jubilaron con más de 65 años; en 2009 han sido 15.900, con una cotización media de 36,66 años, si bien con una cuantía media de pensión inferior a los 1.000 € y, con ello, a la de las personas de 65 años. Esto parece indicar que, de momento, la razón del retraso es más que acumular años de cotización, mejorar las cuantías de la pensión a personas con bases reguladores inferiores a la media.

El punto de equilibrio financiero para la Seguridad Social del adelanto o el retraso de la edad de jubilación se sitúa, con carácter general entre esas cifras. Es decir, podemos aumentar los incentivos al retraso voluntario de la edad de jubilación más allá de los 65 años, sin aumentar los gastos del sistema. Podemos también generalizar el acceso a la jubilación anticipada a partir de 61 años con coeficientes reductores, derecho que hoy no tienen todos los trabajadores, sin que eso suponga una carga financiera adicional para la Seguridad Social. Al contrario, el coste global de esas prestaciones anticipadas es inferior al de percibir la prestación completa desde los 65 años.

Esta alternativa tiene además un nivel de consenso político y social amplísimo, solo falta que el Gobierno que la asumía sin problemas hace unos meses, vuelva a ella y se desprenda del cepo que él mismo se ha puesto. Sirve para ajustar el crecimiento del gasto del sistema con la mayor legitimación social.

Este sistema de jubilación flexible es, además, compatible con aplicar diferentes coeficientes reductores o elevadores de la pensión, atendiendo a las carreras de cotización de cada persona, más corta o más larga. Ya se hace así, reduciendo menos la pensión que se anticipa a quién ha cotizado más años o elevando más la pensión de la persona que retrasa el inicio de su percepción, atendiendo a sus años de cotización. La actuación futura sobre estos porcentajes debe tener en cuenta esta circunstancia para reconocer el esfuerzo de las carreras de cotización más prolongadas (personas que han cotizado 40 o 45 años a lo largo de su vida activa).

Otro gran apartado que ha merecido ya la atención de los distintos acuerdos en materia de pensiones y que deberá seguir contando con ella en el futuro es la regulación de las prestaciones derivadas del fallecimiento, las de viudedad y orfandad.

Es este un asunto de especial sensibilidad. El perfil tipo de una persona que recibe pensión de viudedad es el de una mujer (más del 90% de las pensiones por este concepto las perciben mujeres), con más de 65 años y que no ha generado derecho a pensión para

sí misma. Sus prestaciones se incrementaron como consecuencia del Acuerdo de Pensiones firmado por el Gobierno, CCOO y UGT, pasando del 45% de la base reguladora del fallecido hasta el actual 52% (puede llegar al 70% si existen cargas familiares). Este es un camino que aún tiene recorrido de mejora en pensiones que, en media se sitúan por debajo de los 600 € al mes (573,34 € con datos a octubre 2010).

Simultáneamente, debemos continuar valorando si el futuro de estas pensiones, en una sociedad que tiende al cambio, a una progresiva homologación entre las tasas de actividad femenina y masculina y, con ello, a la plena integración de la mujer al mundo del trabajo, debe mantener su regulación actual en el medio y largo plazo. Son muchas las cuestiones a debatir: su carácter vitalicio y su posible sustitución por fórmulas de prestaciones temporales o en pago único en algunos casos, su régimen de compatibilidad con otras percepciones salariales o de pensiones, su propia naturaleza como pensión contributiva,... No puede producirse una transformación inmediata y completa, su evolución debería adaptarse a la evolución de la sociedad y el mercado de trabajo. No podemos olvidar que hoy esta pensión, que hoy perciben 2,3 millones de personas, de los 7,9 millones de pensionistas y supone en torno a un 20% del gasto anual en pensiones, es la principal fuente de renta de muchas mujeres que, como consecuencia de nuestra estructura social, no se integraron o fueron expulsadas del mundo del trabajo. Esta realidad aún deberá ser tenida en cuenta durante un buen periodo de tiempo.

Cualquier actuación en materia de viudedad debe ir acompañada de un refuerzo claro de la protección social por orfandad. Más aún en un marco familiar que ha cambiado mucho en las últimas décadas y en el que además de la familia que mantiene a los padres e hijos juntos en el tiempo, existen nuevas realidades, tanto en familias reestructuradas como en nuevas formas de familia, que deben ser reconocidas también en el marco de los sistemas de protección social.

Otras alternativas que van a ser objeto de debate en el seno de la Comisión Parlamentaria de Seguimiento y Evaluación del pacto de Toledo, primero y, después en el marco del diálogo social, si es que finalmente el Gobierno no lo impide con nuevas actuaciones unilaterales, son las medidas que viene proponiendo el Ejecutivo, bien de manera expresa, bien mediante filtraciones interesadas a la prensa para medir las reacciones que provocan. También resulta previsible que sean propuestas por la mayoría de los grupos parlamentarios en el marco de un eventual acuerdo político y serán, sin duda, objeto de negociación en el marco del diálogo social si es que este marco, tan amenazado en materia de pensiones en el último año, llega a concretarse en los próximos meses.

Aumentar el periodo de carencia, es decir el número mínimo de años para acreditar derecho a pensión, hoy fijado en 15 años para obtener el 50% de la base reguladora; incrementar el número de años necesarios para acceder al 100% de la base reguladora, hoy fijado en 35 años; aumentar el periodo de cálculo de las pensiones, hoy establecido en los últimos 15 años para la pensión de jubilación; modificar la fórmula de revalorización de pensiones ya causadas, hoy vinculada a la evolución del IPC real, con la excepción de la congelación de pensiones prevista para 2011; limitar o suprimir el acceso a fórmulas de jubilación anticipada; son, entre otras algunas propuestas que se han ido apuntando.

El objetivo con el que se proponen es obvio: contener el crecimiento del gasto en pensiones, reduciendo el importe de las que se generen en el futuro. La necesidad o no de recurrir a estas u otras medidas, así como su intensidad, en su caso, tiene una relación directa con la implantación de medidas que actúen sobre los ingresos del sistema, las que se han enunciado más arriba u otras.

Los efectos de cada una de estas medidas, aunque tienen el rasgo común de contener el crecimiento de gasto en pensiones, no son iguales. Algunas se limitan a reducir los

niveles de protección social de forma generalizada o dificultando el acceso al cobro de prestaciones (retraso de la edad legal de jubilación a 67 años o aumentar el periodo mínimo de cotización para tener derecho a percibir pensión, son ejemplos claros de ello).

Aumentar el número de años necesarios para percibir el 100% de la base reguladora o el número de años que se toman para calcular las pensiones, incentivan la cotización aunque significan una reducción de gasto futuro en términos globales. Sus propios efectos son distintos, la primera genera una reducción generalizada de expectativas de prestación, la segunda, por su parte, reduce esas expectativas de pensión para la mayoría de las personas que mantienen su empleo hasta la jubilación y cuyos salarios anuales crecen por encima del IPC, al tiempo que mejoran las expectativas de pensión de las personas que han tenido disminución salarial o pérdida de empleo en los últimos años de su vida activa (algunas estimaciones sitúan a este colectivo en un 20% de los trabajadores).

Los impactos son variados y no debemos ignorar que algunas de estas cuestiones afectan de manera especialmente significativa a colectivos concretos: mujeres, jóvenes,... Su debate, en su caso, debe incorporar también medidas correctoras de esos efectos. En ese sentido se integra, por ejemplo, la alternativa de reconocer periodos de cotización adicionales por hijo a las mujeres que lo precisen, siempre que vengan a complementar cotizaciones propias que, como consecuencia de la atención a necesidades familiares han perjudicado su carrera de cotización. Estas cuestiones pueden ser objeto de lecturas diversas sobre su impacto en las políticas de igualdad. Sin embargo una aproximación a las carreras medias de cotización de hombres y mujeres nos indica que existen actuaciones a considerar en este terreno.

En cualquier caso, sobre algunas de estas medidas ya se ha actuado en el pasado. Se ha aumentado el número mínimo de años para tener derecho a pensión en un recorrido que no debería ampliarse más. Se ha modificado el ritmo de adquisición de derechos de pensión según los años trabajados. Se incrementó el periodo de cálculo de 2 a 8 años en 1985 por parte del Gobierno de Felipe González, en el marco de una reforma basada en reducir el gasto en pensiones, con las consecuencias en materia de confrontación social que ya se han comentado. En 1996, ya en el marco del Pacto de Toledo, se volvió a ampliar ese periodo de cálculo de 8 a los actuales 15 años, esta vez con acuerdo entre el Gobierno, CCOO y UGT, y consenso parlamentario, en el marco de un paquete de medidas que actuaban reforzando los ingresos del sistema, de un lado, mejoraban la justicia y equidad interna del funcionamiento del mismo, de otro, e incluían también decisiones que pretendían contener el crecimiento del gasto con medidas que reforzaban la relación entre las cotizaciones efectuadas y la cuantía de la pensión percibida.

Este concepto, el de reforzar la contributividad del sistema, la relación entre el esfuerzo de cotización y la prestación percibida, es otro de los consensos básicos del Pacto de Toledo, asumido por las organizaciones políticas y sociales y que forma parte de los criterios que han inspirado las reformas pactadas en los últimos 15 años.

Bajo ese concepto de incrementar la contributividad se contienen varios efectos que se pueden producir simultáneamente. Reconocer el mayor esfuerzo de las carreras de cotización más largas es uno de ellos. Otro es dificultar y, si es posible, impedir los comportamientos adversos que aún se dan por parte de las personas que pueden planificar su cotización a la Seguridad Social, algo más de 4 millones de los 17,6 millones de cotizantes actuales que tienen empleo. No hay más que observar el porcentaje de pensiones con complementos a mínimos en los diferentes regímenes y compararlo con el del régimen general para ver dónde es más fácil que se den ese tipo de comportamientos.

Otra manifestación evidente de este problema es comparar las bases de cotización

medias de los distintos regímenes. El contraste más evidente se obtiene observando la diferencia entre las bases de cotización medias a la Seguridad Social de los empleadores, en gran número integrados en el régimen especial de trabajadores autónomos, y los trabajadores por cuenta ajena del régimen general de la Seguridad Social. Los primeros cotizan en media en torno a los 950 € mensuales, frente a los 1.650 € mensuales de los trabajadores por cuenta ajena.

Esta paradoja entre la cotización de los empleadores y la de las personas que trabajan en sus empresas es, sin embargo, perfectamente legal en nuestro ordenamiento jurídico y esto es algo que debe cambiar. Desde CCOO se viene proponiendo que se modifique el régimen de cotización de este régimen de autónomos, con medidas que impidan que un empleador tenga una base de cotización inferior a la de los trabajadores que tiene en su empresa. Esta sería una medida con gran potencial, nuevamente, recaudatorio para el sistema y que mejoraría notablemente la protección social que el sistema público de pensiones brinda a este colectivo de personas.

En sentido contrario nos encontramos con los trabajadores que, aún manteniendo carreras largas de cotización, ven reducidas sus bases de cotización en los últimos de su vida laboral, bien por disminución de salarios, bien por verse expulsados del mercado de trabajo, lo que desgraciadamente es frecuente y más en la actualidad. Tengamos en cuenta que una amplia mayoría de personas entre 55 y 65 años están fuera del mercado de trabajo y no tienen perspectivas de reinserción al mismo.

En estos casos nos encontramos con situaciones de falta de equidad del sistema, tanto en cuanto a las obligaciones de cotización como en relación con las expectativas de pensión a percibir. Son situaciones que deben corregirse.

Cualquier actuación que proponga el Gobierno o que derive de un eventual acuerdo en el ámbito de las Cortes Generales, debe ser analizada y cuestionada no solo sobre si aumenta o disminuye el gasto en pensiones, también si refuerza o debilita la protección social y la equidad y justicia interna del sistema. No olvidemos que la defensa de nuestro sistema de protección social, especialmente en materia de pensiones, se fundamenta en su altísima legitimidad y aceptación social, en la percepción de que es un sistema que debe ser preservado y que contribuye de manera decisiva a la cohesión social en el conjunto del país y que garantiza a una capa importante de la población, hoy un 19% sobre el total, un nivel de vida que, además, afecta al conjunto de la sociedad que necesita la demanda de bienes y servicios de los pensionistas para mantener la demanda interna, la cuenta de resultados de las empresas y, especialmente, el empleo asociado a la actividad económica.

Ese 19% será, probablemente, más de un 30% del total de la población a mediados de siglo. El debate sobre su nivel de vida es un debate de importancia para toda la sociedad, no sólo para esas personas.

Finalmente, en cuanto al desarrollo de la previsión social complementaria, en un momento como el actual resultan evidentes dos cuestiones. La primera que los sistemas de reparto, como se ha dicho han demostrado enfrentar mejor las crisis económicas y, por tanto, la segunda, que su ámbito natural de desarrollo es el de la complementariedad y no la sustitución de los sistemas de reparto.

La realidad hoy es que está ampliamente desarrollada entre los trabajadores de las grandes empresas y, con prestaciones esperadas de baja cuantía se está extendiendo con importancia entre los de las administraciones públicas. El grueso de las personas que trabajan en España, más del 80%, que lo hacen pymes y microempresas, no tienen previsión social complementaria.

El Estado deja de ingresar anualmente cuantías importantes por incentivos a estos sistemas complementarios. En media anual en los últimos 5 años el menor ingreso para estos incentivos puede estar en torno a los 2.000 millones de euros. Incentivos que son comunes tanto para los sistemas de empleo, que tienden a reconocer cuantías con este fin a colectivos amplios de trabajadores si el instrumento utilizado son los planes de pensiones; como a los individuales que simplemente benefician a quien tiene más capacidad de ahorro, las personas con renta marginal no dedicada a consumo suficiente para dedicarla a este fin.

Este es también un ámbito de discusión del pacto de Toledo que debería reiterar, en esta nueva renovación, el carácter estrictamente complementario de estas prestaciones. Debería reorientar los incentivos hacia los sistemas de empleo, apartando definitivamente a estos, de los individuales y, dentro de los sistemas de empleo, con especial atención a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas. Debe favorecerse el cobro de prestaciones en forma de renta. Finalmente, en ese proceso de separación entre sistemas de empleo e individuales deben desarrollarse las previsiones normativas ya existentes y que el actual Gobierno se niega a completar, para posibilitar que los primeros puedan utilizar procedimientos contrastados de valoración de activos que reduzcan la volatilidad de los mismos.

No parece que en un momento de tensiones como las actuales con necesidad de recurrir de forma intensa al déficit público, quepa plantear esfuerzo alguno de incremento de incentivos como pretende la industria del Seguro y los Fondos de Pensiones.

Compromiso de la sociedad, de los interlocutores sociales, de los grupos políticos con el Sistema de Pensiones

El sistema de pensiones tiene retos importantes que afrontar en las próximas décadas. Tiene capacidad para hacerlo si mantenemos los niveles de consenso existentes en los últimos 15 años y de actuación concertada para reforzarlo, mejorar sus niveles de protección, de solidaridad y de equidad interna. Tenemos margen temporal suficiente para ello.

No hay medidas únicas, no hay medidas mágicas. El sistema de pensiones no debe ser utilizado para afrontar la crisis actual, sus retos y necesidades se proyectan a medio y largo plazo y deben ser resueltas en el marco del propio sistema sabiendo que su mayor dependencia se da con la relación entre cotizantes y pensionistas y, por ello, con la cantidad y calidad del empleo en la sociedad.

Las actuaciones deben ser globales y coherentes entre sí.

El consenso político y social que hemos alcanzado en los últimos años tiene un valor incalculable que, desgraciadamente, hoy está en riesgo. Es preciso fomentar el acuerdo en el marco de la Comisión Parlamentaria de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo. Sus acuerdos deben mantener la línea de formulación genérica y abierta para permitir que sean los interlocutores sociales (organizaciones empresariales y sindicales) los que concreten en negociación con el Gobierno los términos de la futura reforma con el fin de que tenga la mayor legitimidad social.

El sistema de pensiones contributivas se financia desde el mundo del trabajo, pese a que existe la garantía del Estado y, por ello, en tanto la regulación legal de las coberturas sea la actual, no hay debate entre los que defienden el sistema público de pensiones acerca del papel de Estado como garante y financiador, si llegara el caso. Este debate existe con los que, simplemente, defienden que el sistema reduzca su capacidad de pro-

tección y sea sustituida parcialmente por fórmulas alternativas al margen de criterios de redistribución de renta, basadas en la capacidad individual de ahorro.

La legitimidad de las organizaciones sindicales, también de las empresariales, para tener un papel protagonista en esta materia se deriva de que, en esencia, el sistema de pensiones es de los trabajadores y trabajadoras. Sus intereses están representados por las organizaciones sindicales y, en un sentido amplio, debe ser objeto de atención especial puesto que los sindicatos se ocupan de las condiciones de trabajo de las personas desde antes de que comiencen a trabajar, actuando sobre su formación profesional y los mecanismos de acceso al empleo, entre otros. Por supuesto durante su vida laboral. También cuando ya la han finalizado y hasta el final de la vida de trabajadores y trabajadoras en su condición de pensionistas del sistema público cuya pensión tiene su origen en el esfuerzo de cotización realizado a lo largo de su vida, de un lado, de las cotizaciones de los actuales activos, de otro. Como se ha dicho con frecuencia de manera gráfica, se trata del acuerdo colectivo que afecta a más personas en este país.

Las organizaciones sindicales han mantenido un compromiso fuerte en esta materia. CCOO es la única organización que ha estado en los tres acuerdos suscritos desde 1995 (1996, 2001 y 2006). UGT firmó dos de los tres y CEOE lo mismo aunque no coincidieron (UGT no firmó el Acuerdo de 2001, CEOE el de 1996). Que ese compromiso se mantenga, en el ámbito de la política y en el de los agentes sociales es muy importante. Ponérselo difícil a los que trabajan para que no haya nuevos acuerdos debe ser una obligación para todas y todos.

NOTAS

¹ GARCÍA DÍAZ, MIGUEL ANGEL, y otros. Situación de la economía española. Presupuestos Generales del Estado. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2010. pg: 235