



confederación sindical de comisiones obreras

Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid.

| www.ccoo.es

Tener hoy y en el futuro pensiones públicas de calidad es posible y sostenible

9 de junio de 2016

El sistema público de pensiones es sostenible

El sistema público de pensiones debe abordar retos de importancia. Sin embargo, , no son mayores a los que encaró en el pasado. Es más, pese a las evidentes dificultades, se puede decir que los actuales pueden gestionarse mejor, gracias a que existe una base económica y fiscal que no existía antes. Cuando se creó, hace poco más de medio siglo, parecía imposible que el sistema de protección para la jubilación pudiera llegar a cubrir a la práctica totalidad de los trabajadores, pero a la postre así ha sido. Esa tarea ha requerido un esfuerzo mucho mayor que el que se exige ahora para resolver los nuevos retos, y fue posible gracias al progreso del país, al aumento de la capacidad para generar renta y riqueza, que ha permitido financiarlo. Este potencial, pese a la difícil situación de los últimos años, debe seguir creciendo y mejorando en el futuro, sobre todo si se apuesta por un patrón de crecimiento basado en la innovación, la I+D, la digitalización, la calidad, las actividades de alto valor añadido,..., y por un sistema educativo inclusivo que, garantizando plenamente la igualdad de oportunidades, promueva la mejor capacitación.

España es la quinta economía que genera más renta de la Unión Europea, la décimo-segunda por renta per cápita. Podemos, por tanto, permitirnos un sistema público que cubra a todos con pensiones de calidad cuando llega la jubilación, solo hace falta que, de manera adicional y coherente con las medidas que se vienen adoptando, de forma pactada en las últimas décadas, se tomen unas pocas pero decisivas decisiones políticas y se inscriban en un calendario de progresiva implementación. Algunas deben adoptarse de manera inmediata, pues la larga duración de la crisis y la erosión de las bases de cotización, están dilatando el reequilibrio cíclico del sistema, y en un par de años, se habrá agotado el Fondo de Reserva, si se mantiene el uso excesivo del mismo, por encima de los parámetros previstos en su regulación. Este Fondo estaba pensado para contribuir a financiar la evolución demográfica, pero está siendo consumido anticipadamente para hacer frente a la depresión cíclica del empleo en la que nos encontramos.

El déficit de Seguridad Social ha estado creciendo desde el año 2011, hasta alcanzar los 16.000 millones de euros en 2015. Este desequilibrio es resultado, por un lado, de un fenómeno que debería tener naturaleza pasajera, que tiene que ver con la pérdida de cotizantes provocada por

la doble recesión atravesada por la economía española, y una política gubernamental que aumentó la destrucción de empleo, con un profundo recorte del gasto público y la rebaja de la protección de los trabajadores frente al despido, cuando la economía estaba en caída libre.

Este desequilibrio debería recomponerse según se vaya saliendo de la crisis de empleo en la que nos encontramos, aunque, como se apuntaba, el volumen a recuperar es mucho, y se observa también un aumento más lento, que en otras salidas de crisis, de los ingresos por cotizaciones, debido al fuerte proceso de devaluación salarial provocado por la doble recesión y la reforma laboral de 2012. La erosión de las bases de cotización se origina por el aumento del empleo a tiempo parcial (involuntario y con frecuencia creciente, fraudulento), del trabajo autónomo, de los contratados temporales, por la ubicación del nuevo empleo en actividades de bajo valor añadido, por la caída de los salarios de entrada, y la reducción de cotizaciones para fomentar el empleo (tarifa plana de 100 euros para los nuevos contratos indefinidos, primero, y exención de los primeros 500 euros de salario, después; tarifas planas para autónomos)

La otra parte del déficit es más duradera en el tiempo, y tiene su origen en el incremento progresivo del número de pensionistas en relación al número de cotizantes, provocado por el envejecimiento de la población, y la mejora de las pensiones nuevas en relación a las que causan baja, que se sitúan hoy un 30% por encima. Las proyecciones de la Comisión Europea preveían antes de la reforma de 2013 (que introdujo un factor de sostenibilidad que compensa el incremento de la esperanza de vida únicamente con una reducción de prestaciones, y un nuevo método de revalorización de las pensiones desvinculado del IPC), que el gasto en pensiones alcanzase su máximo en el año 2050 (15% del PIB); año en el que el déficit también llegará a su nivel más alto, situándose en el 4% del PIB, y decreciendo a partir de ese momento. Este déficit se estima manteniendo el poder adquisitivo de las pensiones a lo largo de la jubilación.

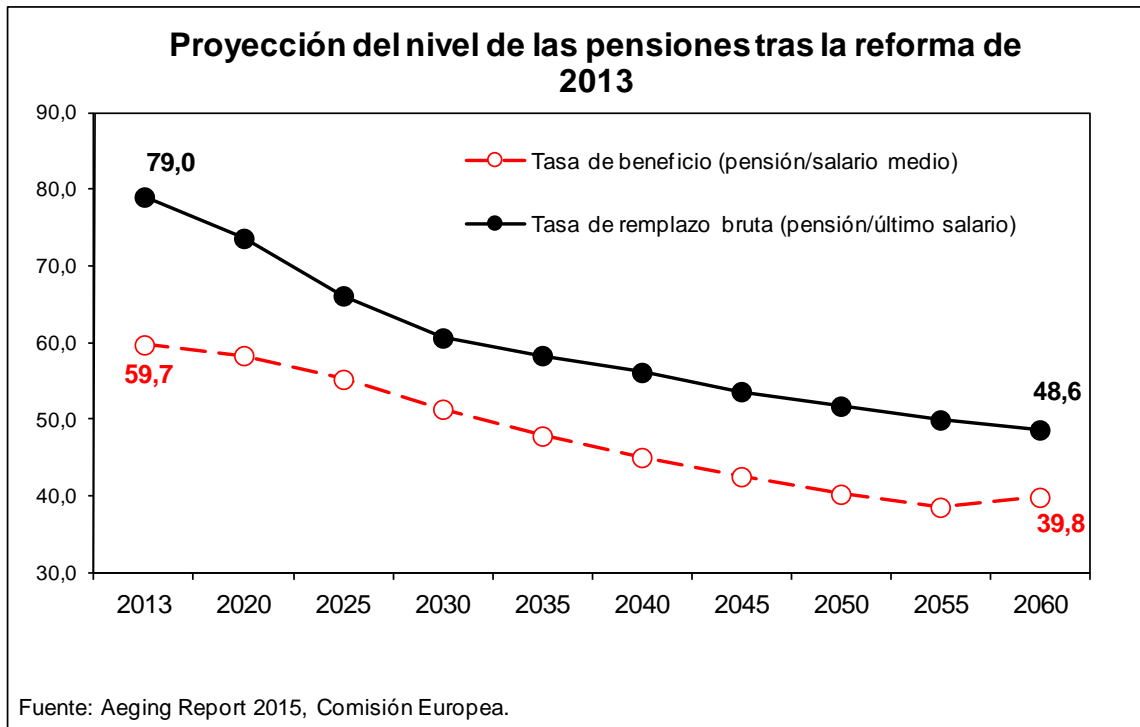
Incrementar el gasto en pensiones hasta el 15% del PIB es asumible. Su evolución ha tenido una progresión aún mayor en el pasado. En poco más de 50 años se ha pasado de un gasto ínfimo en pensiones, al 11,8% del PIB actual. Países como Francia (14,9%), Italia (15,7%), Finlandia (14,2%), y Austria (13,9%), actualmente superan o están próximos al nivel

de gasto que tendrá que afrontar España en 2050, sin que en estos países se haya producido la debacle que algunos vaticinan para el nuestro, con frecuencia porque esperan sacar rédito de avivar miedos infundados sobre la sostenibilidad futura del sistema público de pensiones. Asimismo, contamos con un margen fiscal considerable para sostener, entre otras muchas cosas, las pensiones públicas. El peso de los ingresos públicos sobre el PIB está nueve puntos por debajo de la media de la Unión Europea. Por tanto, desde CCOO queremos decirlo claro: no hay reto en las pensiones públicas que no pueda ser solucionado, nuestro sistema es sostenible si como hasta 2011, las reformas se hacen bajo el marco del Pacto de Toledo y son consensuadas con los agentes sociales, lo que es garantía de eficacia y del mantenimiento del carácter contributivo del sistema de pensiones.

Es posible pagar pensiones públicas de calidad ahora y en el futuro

El sistema siempre es susceptible de mejora, pero el nivel de cobertura actual, la cuantía de la pensión media, y el alcance de los complementos para llegar a la pensión mínima de aquellos con derecho, pero sin cotizaciones suficientes (que benefician hoy a 2,5 millones de pensionistas), configuran unos estándares de protección homologables con los países de nuestro entorno.

Mantener estos estándares exige no sólo conseguir el equilibrio financiero del sistema, sino también asegurar una relación adecuada entre la pensión media y el salario medio (tasa de beneficio), o entre la pensión que se recibe al jubilarse y el salario que se deja de percibir (tasa de reemplazo). La inestabilidad en el empleo, característica del mercado de trabajo español, proyecta una caída futura de ambas relaciones, pero es, sobre todo, el contenido de la reforma de 2013 la que provoca una reducción hasta niveles no admisibles en el nivel futuro de las pensiones.



Las proyecciones de la Comisión Europea, incluidas en el gráfico adjunto, prevén que, tras la reforma de 2013, la tasa de reemplazo bruta pase del 79% en 2013 al 48,6% en 2060, y que la tasa de beneficios se reduzca desde el 59,7% al 39,8%, en el mismo período. Mantener un sistema de pensiones que cumpla con su papel social en el futuro exige, no sólo aunar recursos para lograr su equilibrio financiero, sino también mantener la calidad de las pensiones. En nuestro caso alcanzar ambos objetivos supone conseguir cuatro puntos adicionales de financiación para el sistema de pensiones de aquí al 2050, con el fin de garantizar que la tasa de beneficio media se sitúe por encima del 50% incluso en 2060, y que las pensiones no pierdan poder adquisitivo a lo largo de su vigencia.

Rebajar cotizaciones hunde el futuro de las pensiones públicas

CCOO ha sido siempre partidaria de reformas paramétricas que actuasen sobre los ingresos y gastos del sistema de pensiones, así como los comportamientos inadecuados de cotización, para garantizar su calidad y viabilidad. Otros, en cambio, insisten en rebajar cotizaciones sociales en beneficio propio. Nos encontramos en un momento de la historia de las pensiones públicas, donde lo que hace falta es aumentar el volumen de ingresos de manera estructural.

Los defensores del recorte de cotizaciones ocultan el elevado coste para el sistema de esta acción. Compensar los ingresos que se perderían por la bajada de un punto de las cotizaciones sociales requeriría crear 500.000 empleos nuevos con un sueldo medio de 20.000 euros anuales (1.428 euros/mes en 14 pagas extra). Tampoco es cierto que las cotizaciones sociales sean actualmente altas, de hecho son las más bajas desde 1982, como se observa en la tabla adjunta.

Evolución de los tipos de cotización por contingencias comunes del Régimen General						
	1982	1983	1984	1985-1992	1993-1994	1995-2016
A cargo del empresario	27,28	25,80	24,30	24,00	24,40	23,60
A cargo del trabajador	4,82	4,80	4,80	4,80	4,90	4,70
Total	32,10	30,60	29,10	28,80	29,30	28,30

¿Cómo aumentar los ingresos del sistema para tener pensiones públicas de calidad sostenibles?

Como hemos dicho la parte central de la solución para tener un buen sistema de pensiones, pasa por crear más empleo y que éste sea de calidad. Para ello hay que mejorar la productividad de los factores de producción, transitando hacia un modelo de crecimiento basado en la innovación, aunque sin dejar de impulsar, desde los presupuestos públicos, actividades intensivas en mano de obra (atención a personas mayores y dependientes, mantenimiento de infraestructuras, rehabilitación de viviendas y edificios, etc.), que generen oportunidades de empleo para todos los parados, al tiempo que se atienden necesidades de la sociedad.

Asimismo, hay que poner en marcha un plan para recuperar a los parados de larga duración, que representan cerca del 60% del total de desempleados. Este colectivo corre el riesgo de enquistarse en la desocupación, y convertirse en parados estructurales, lo que reduciría el potencial de crecimiento de la economía, afectando a la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Para evitarlo CCOO propone poner en marcha un Plan de Choque para la Recuperación de los Parados de Larga Duración (PLD), que se

financiaría vía impuestos y la redirección de las bonificaciones a la contratación existentes hacia este colectivo. El Plan bonificaría el 100% de las cotizaciones por contingencias comunes de la contratación, indefinida o temporal, de los parados que lleven más de 10 meses en desempleo. Asimismo, serviría para ampliar su protección (transformable en estímulo a la contratación), y desarrollar itinerarios profesionales con contenido formativo. El objetivo es recuperar un 1.000.000 de parados de larga duración para la actividad laboral en los próximos dos años.

La otra parte de la solución, exige aumentar los ingresos estructurales del sistema. Desde CCOO proponemos un conjunto de medidas para lograr este objetivo:

Mejorar la progresividad en las cotizaciones

Algunos estudios recientes señalan que las cotizaciones a la Seguridad Social no son progresivas y, en particular, imponen un esfuerzo contributivo mucho mayor a los ocupados con remuneraciones más bajas, que a aquellos con remuneraciones más altas. Los ocupados con menor nivel de renta pagan por cotizaciones sociales un 8,40% de la misma, a cambio eso sí de una mejor base de cotización, mientras que los que acumulan más renta abonan sólo un 2,66%¹ limitando, lógicamente su nivel de protección social. El motivo es, por un lado, que las bases de cotización tienen un mínimo, independientemente de cuáles sean los ingresos laborales reales, que en el caso de los trabajadores autónomos pueden llegar a ser negativos. Y, por otro, que las bases de cotización están topadas en un máximo, quedando exentos los rendimientos salariales o del trabajo autónomo que lo superan.

Esta desigualdad es más relevante en un momento como el actual, donde la devaluación salarial está afectando más a los empleos remunerados con salarios bajos (por el elevado desempleo con poca cualificación, o con cualificación no funcional), y el volumen de parados de larga duración es alto (cerca del 60% del total).

Para corregir esta situación CCOO propone, además del Plan de Choque para la Recuperación de los PLD, , destopar las bases máximas de cotización.

¹ .- Laborda, J.L; Marín, C.; y Onrubia, J. (2016): 'Observatorio sobre el reparto de los impuestos entre los hogares españoles'. FEDEA.

De inmediato estos recursos revertirían en la financiación del sistema público de pensiones, mejorando su sostenibilidad y reduciendo la necesidad de financiación mixta del mismo. Nuestras estimaciones indican que hay 26.775 millones de euros de base no gravada en el sector privado, como consecuencia de la existencia de topes máximos de cotización. Si se gravara esta base exenta, la recaudación por contingencias comunes aumentaría en 7.577 millones de euros, que pagarían trabajadores y empresas en función del reparto de sus cuotas de cotización. La nueva recaudación se concentra en los trabajadores más productivos y las empresas más grandes, por lo que es de esperar que su obtención sea asimilable sin generar efectos negativos sobre el empleo.

El destope se traduce en una aportación neta de recursos, que será mayor o menor, en el largo plazo, dependiendo del grado de contributividad del sistema, pues la ampliación de la base cotizable genera derechos adicionales en el momento de la jubilación, para los trabajadores que cotizan por la base máxima. Independientemente de esto, el destope aumenta la capacidad de pago de la Seguridad Social de inmediato, margen que puede emplearse para detener el recurso al Fondo de Reserva. A futuro, el margen neto será menor pues el sistema tendrá que asumir pensiones más altas para estas personas, al elevarse, en paralelo, la pensión máxima para mantener la contributividad. No obstante, ese margen neto debe existir siempre, ya que el incremento de la pensión máxima no tiene que guardar la misma proporción que la de las bases de cotización.

La relación diferencial actual entre pensión máxima del sistema y base máxima de cotización (aproximadamente un 15% inferior la primera respecto de la segunda), puede ampliarse para estas rentas más elevadas, incluso de forma creciente en relación con el nivel de las mismas.

Por otro lado, el Plan de Choque de los PLD animará una más rápida recuperación del número de cotizantes, y ayudará a que el desempleo no se convierta en estructural, evitando que se recorte el potencial de crecimiento de la recaudación por cotizaciones.

Financiar las pensiones de muerte y supervivencia con impuestos

CCOO fue la primera organización en anticipar la oportunidad de financiar las pensiones de viudedad, orfandad y a favor de familiares con impuestos. La propuesta desarrolla, por un lado, el objetivo de separación de fuentes de financiación establecido en el Pacto de Toledo, de tal manera que las cotizaciones se deben emplear sólo para abonar pensiones contributivas, y el resto de políticas de protección (sanidad, complemento a mínimos, SOVI,...) han de sufragarse con impuestos. Las pensiones de supervivencia, aunque hasta hoy han sido contributivas, pueden seguir determinando sus cuantías en relación con la base reguladora de la persona que fallece, pero en tanto no las percibe quien generó el derecho, son más claramente susceptibles de financiación desde la imposición general.

El pacto de Toledo establece, igualmente, que las pensiones contributivas se financiarán preferentemente con cotizaciones sociales, asumiendo con ello desde el principio que cuando estas no alcanzan, pueden financiarse también con impuestos, aunque las cotizaciones deben seguir siendo la fuente básica para generar ingresos. La llegada al retiro de las generaciones del *baby boom* va a requerir complementar las cotizaciones con imposición.

En sentido inverso, las cotizaciones han servido en el pasado para suplir la insuficiencia impositiva y sostener la sanidad y otras políticas públicas. Aunque sólo sirva como ejercicio didáctico, pues ninguna deuda se ha generado, si esta desviación de las cotizaciones sociales para otros fines, se hubiera acumulado, hoy se dispondría de un Fondo de Reserva de 519.104 millones de euros², y no habría ningún problema para financiar el aumento del gasto en pensiones provocado por el envejecimiento de la población. Recordar esto es de utilidad para comprender que el sistema se ha ido configurando y adaptando a las distintas situaciones que ha tenido que afrontar a lo largo de su historia y que esta fase es importante, pero sólo una etapa más.

Por otro lado, la factura de las pensiones de supervivencia asciende a 22.000 millones de euros anuales, por lo que su financiación con

² .- Estimación de la Secretaría de Protección Social y Políticas Públicas de CCOO a partir de Anido, M.; Mareque, M.; y López-Corrales, F. (2014): '*El Fondo de Reserva de la Seguridad Social y su papel en la sostenibilidad del sistema de pensiones*'. CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 80.

impuestos resuelve, a medio plazo, la mitad de los cuatro puntos adicionales que se necesitan para asegurar que el sistema público de pensiones sea sostenible y pague prestaciones de calidad. Constituiría, por tanto, una medida muy relevante para garantizar la financiación del sistema, comparable, salvando las distancias, a las grandes decisiones tomadas en 1995 y 1996 (especialmente la adopción del principio de separación de fuentes), con excelentes resultados, que nos han traído hasta hoy.

El incremento impositivo necesario para abonar las pensiones de viudedad y orfandad, puede adoptar muchas formas y es objeto de un debate más amplio en el que CCOO está dispuesto a participar considerando todas las propuestas que los distintos partidos políticos están presentando, partiendo de un hecho objetivo, el margen de mejora de nuestra recaudación fiscal es, como se ha dicho, muy amplio, pudiendo y debiendo financiar estas necesidades, entre otras muchas, de forma más equilibrada que la actual, en la que las rentas del trabajo soportan de forma muy desequilibrada la mayor contribución, frente al esfuerzo soportado por las rentas de capital, o la riqueza y patrimonio acumulados.

A título de ejemplo, simplemente con que se revirtiera la última reforma fiscal del gobierno y algún compromiso adicional de tributación en el Impuesto de Sociedades, eliminando deducciones y beneficios fiscales, al tiempo que se establece un impuesto mínimo del 10%, independiente de los créditos fiscales acumulados, se podrían recaudar 12.000 millones de euros de inmediato, cifra que iría aumentando con la ampliación de las bases imponibles propiciada por el crecimiento económico.

Como se ha dicho, el pago de las pensiones de supervivencia con impuestos no supone un esfuerzo desmesurado, teniendo en cuenta la baja presión fiscal en España, nueve puntos por debajo de la media de la Unión Europea. Nuestra preferencia por los impuestos directos es para aprovechar su carácter progresivo en el reparto de esfuerzos, y reducir la doble imposición sobre los jubilados. La alternativa de los impuestos indirectos, como el IVA, además de regresiva, hace aportar al sostenimiento de las pensiones a colectivos vulnerables, que hasta ahora no han tenido que contribuir a su sostenimiento, (como los parados de larga duración, los estudiantes,...), y hace pagar dos veces a los pensionistas, que ya contribuyeron al sistema cuando trabajaban, de

forma progresiva y tienen que volver a hacerlo ahora cuando consumen, además de forma regresiva, es decir, con mayor impacto.

Seguir reforzando la contributividad del sistema y avanzando en la separación de fuentes de financiación

El sistema de pensiones debe guiarse por los principios directores establecidos en el Pacto de Toledo, aunque esto no debe ser impedimento para que se puedan producir las adaptaciones temporales necesarias para asegurar su sostenibilidad y el cumplimiento de su función social, que es la de proporcionar una renta de sustitución al salario en la etapa de retiro.

Dos de estos principios rectores son la contributividad y la separación de fuentes de financiación. Respecto al primero, CCOO propone considerar la contribución de los trabajadores autónomos en función de sus bases reales y no, como ocurre ahora, sobre bases que están topadas por mínimos y máximos. Esto facilitaría el emprendimiento, y reduciría la mayor presión por cotizaciones de los autónomos con rendimientos más bajos, sin que la recaudación tenga que verse afectada en términos netos, pues lo que se pudiera perder por el destope de los mínimos, se ganaría por el de los máximos y el incremento de bases medias de cotización.

En el tiempo, aumentaría el gasto en pensiones contributivas, pero se aliviaría la carga fiscal para el Presupuesto al disminuir el recurso, elevado hoy, de complementos a mínimos para este colectivo.

CCOO plantea, asimismo, que se financie con impuestos la reducción de la cotización de la cuota patronal de los afiliados del Sistema Especial Agrario, pues se trata de una política de apoyo a ese sector, instrumentada a través de un canal inadecuado, que choca con el principio de separación de fuentes sancionado por el Pacto de Toledo. Cuando se acordó la integración del REASS en el Régimen General, además de incrementar de forma progresiva el tipo efectivo a cargo de las empresas (hasta un 15,5% en 2031), se acordó revisar en 2015 quién debía soportar esa menor cotización empresarial sobre la del resto de empresas de este país. Ha llegado ya el momento de hacerlo y no son las cotizaciones las que deben asumir esta política sectorial.

A estas medidas de calado pueden sumarse otras (asunción de los gastos de administración de la Seguridad Social, eliminación de las reducciones de cotizaciones con cargo a la Seguridad Social, reducir hasta eliminar el fraude en las cotizaciones,...), que aunque de menor cuantía individual, pero que tomadas en conjunto contribuyen, a reequilibrar hoy los ingresos del Sistema de Pensiones y a garantizar de mejor manera su futuro.

¿En qué tiempo deben concretarse estas medidas?

Qué duda cabe que el marco natural para abordar estas cuestiones es el del Pacto de Toledo. No obstante, CCOO quiere trasladar la idea de una actuación en dos plazos.

Uno primero, de carácter inmediato tras la constitución de un nuevo Gobierno, contando con la participación de todos los grupos parlamentarios que integrarán la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo y los interlocutores sociales (organizaciones empresariales y sindicales), que permita adoptar antes de fin de año medidas estructurales de refuerzo de los ingresos del sistema.

Sobre esta materia hay coincidencia casi plena en los programas políticos y en la opinión de los interlocutores sociales, es una necesidad, y hay oportunidad de hacerlo.

Conviene abordar lo anterior en 2016. Más aún, si tenemos en cuenta que, conforme a la Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, no puede disponerse anualmente del mismo en más del 3% de la nómina anual más gastos de administración (unos 3.500 millones de euros). Esta cifra se ha superado largamente estos últimos años, debido a que el Gobierno del Partido Popular promovió la suspensión temporal de este límite de disposición, pero dicha suspensión finaliza el 31.12.2016.

El segundo plazo se desarrollaría en el marco ordinario de actuación del Pacto de Toledo, una vez constituida su Comisión Parlamentaria. En el desarrollo normal de sus trabajos, la comisión abordaría otras medidas que permitan seguir actuando, de forma pactada, sobre las necesidades del sistema. Entre otras, en nuestra opinión, habría que reconsiderar la última reforma de 2013 para sustituir sus efectos por una garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones futuras y una nueva regulación del factor de sostenibilidad.



Algunas medidas para la mejora estructural de los ingresos del Sistema Público de Pensiones ³	Impacto mill. €	Impacto % PIB 2016
Medidas de aplicación inmediata/corto plazo		
1.- Medidas de naturaleza fiscal	12.000	1,11%
Medidas de aplicación progresiva		
2.- Incremento de bases máximas de cotización	7.557	0,70%
3.- Equiparación de bases medias de cotización Régimen Autónomos y Régimen General	7.000	0,65%
4.- Asunción por parte del Estado de gastos administración de la Seguridad Social	2.700	0,25%
5.- Conversión de "tarifas planas" y reducciones de cuotas en bonificaciones financiadas por el Ministerio de Empleo	1.500	0,14%
6.- Progresivo aumento de la presión fiscal en 1,2 punto del PIB a lo largo de 5-10 años (según la intensidad del resto de medidas), para completar la financiación con impuestos de las prestaciones por supervivencia, y asegurar una adecuada calidad de pensiones en 2050	12.500	1,16%
Total	40.757	4,00%

³ Se señalan aquí algunas de las medidas que es posible adoptar. Se han seleccionado las más importantes que se incorporan a este documento de propuestas y que muestran una forma de alcanzar los 4 puntos porcentuales del PIB que señalamos se necesitan en el momento de máxima exigencia del Sistema, para después disminuir. Estas medidas pueden ser reforzadas por otras, o incluso, en algunos casos, definir otras alternativas, si alcanzan los mismos efectos y son compatibles con los principios de contributividad, suficiencia y equidad que conforman las alternativas que proponemos desde CCOO.