



Nº Informe /2013

# **Valoración del Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad (FS) e Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). Propuestas alternativas.**

Índice:

1. Propuesta del Gobierno.
2. Efectos derivados de las medidas propuestas por el Gobierno.
3. Medidas alternativas propuestas por CCOO
4. Conclusiones.

***24 de septiembre de 2013***

Afiliada a la Confederación Europea de Sindicatos [CES] y a la Confederación Sindical internacional [CSI]

El Consejo de Ministros del pasado 13 de septiembre aprobó un anteproyecto de ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del Índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Dicho anteproyecto, por tanto, contiene dos propuestas concretas: el denominado Factor de Sostenibilidad (FS) y el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP), que se corresponden con la propuesta remitida el día 4 de septiembre a las organizaciones sindicales y empresariales, si bien con algunas variaciones en la definición de algunos factores de las fórmulas.

### **Factor de Sostenibilidad (FS).**

En lo que respecta al Factor de Sostenibilidad (FS), la propuesta Pretende determinar un nuevo índice basado en la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de edad que pasaría a formar parte, como un elemento adicional, a la fórmula vigente, recogida en la Ley General de Seguridad Social, para la obtención de la cuantía de la pensión.

De modo que en función de cómo evolucione la esperanza de vida a partir de un año concreto (si crece la esperanza de vida -como viene ocurriendo la mayoría de los años en las últimas décadas- será inferior a 1, y si se reduce la esperanza de vida sería superior a 1), el resultado obtenido se multiplicará a la cuantía resultante de la pensión, de tal modo que cuando la esperanza de vida tiende a aumentar la cuantía de la pensión se reduce, y viceversa.

Dicho índice se calcularía utilizando las tablas de mortalidad que la Seguridad Social elabora en base a los registros de pensionistas que tienen una prestación pública, tomando como referencia en cada ejercicio la variación interanual en un periodo quinquenal.

Así, la fórmula es la siguiente:

$$FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$$

Donde:

$e_{67}^*$  = variación interanual en un periodo quinquenal de la esperanza de vida a los 67 años, según las tablas de mortalidad de la población protegida por la Seguridad Social.

La puesta en marcha de este nuevo índice se prevé para el año 2019 y sólo afectaría a los nuevos pensionistas reconocidos a partir de esta fecha en adelante.

### **Índice de Revalorización de Pensiones (IRP)**

En lo que respecta al Índice de Revalorización de Pensiones (IRP), básicamente la propuesta del gobierno consiste en sustituir la actual fórmula de revalorización de las pensiones (que toma como referencia la evolución de la inflación real) por una fórmula diferente que determina la revalorización de las pensiones en función de la relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones. El resultado así obtenido se topa con un suelo del 0,25%, para evitar el recorte nominal de las pensiones que resultaría de la aplicación pura de la fórmula a la vista del escenario de previsiones, y un techo del IPC más 0,25%, que no garantiza la recuperación del poder de compra, que muy previsiblemente perderán los pensionistas en los próximos años, pues su variación se situará en el suelo de la banda de revisión o más cerca de éste que del techo de la banda. La fórmula considera, además de la evolución de la inflación, otros elementos

adicionales relacionados con la situación de gastos e ingresos del sistema (ingresos reales, número de pensiones, efecto sustitución -diferencia de las cuantías medias de las pensiones que se dan de baja y de alta-, superávit o déficit del sistema).

Todos estos elementos tomarán como referencia, además de los correspondientes a los del año en curso, también los valores correspondientes a los 5 años inmediatamente anteriores y las previsiones realizadas para los 5 años posteriores, con criterios determinados por el Ministerio de Economía, con el argumento de reunir una imagen más o menos fidedigna del ciclo económico.

La fórmula que compone este nuevo índice es la siguiente:

$$g_{t+1} = (g_{I,t+1} - g_{P,t+1} - g_{S,t+1}) + \alpha * ((I_{t+1}^* - G_{t+1}^*) / G_{t+1}^*)$$

Donde:

$g_{t+1}$  = revalorización de la pensión

$g_{I,t+1}$  = variación nominal de los ingresos

$g_{P,t+1}$  = variación del número de pensiones

$g_{S,t+1}$  = efecto sustitución entre la cuantía media de las pensiones que causan alta y baja

= Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. Los valores límites del parámetro se revisarán cada cinco años.

$((I_{t+1}^* - G_{t+1}^*) / G_{t+1}^*)$  = saldo presupuestario de la Seguridad Social sobre el nivel de gasto (esto es, déficit o superávit)

El primer grupo de indicadores (ingresos, número de pensiones y efecto sustitución) se calculará como media móvil aritmética de once años, correspondientes al año para el que se calcula la revalorización (y que es una estimación), más los cinco años anteriores, más las proyecciones de los cinco años posteriores.

En el caso del segundo grupo de indicadores (que corresponden al saldo presupuestario del sistema) se calculan de la misma manera pero, en este caso, como medias móviles geométricas.

En todos los casos, se tomará para las proyecciones económicas las que realice el Ministerio de Economía.

La fórmula contiene también el llamado “acelerador alfa” ( $\alpha$ ), que, básicamente, consiste en un factor que permite decidir qué parte del déficit/superávit que en cada momento presenta el sistema cabe imputar a la revalorización de las pensiones de cada año. Se trata por tanto, de un factor determinado por criterios políticos que, no obstante, en el anteproyecto de ley aparece cuantificado en un valor mínimo del 0,25 y máximo del 0,33, pese a que en las propuestas iniciales presentadas a las organizaciones sindicales y empresariales, se situaba entre 0 y 1. La nueva horquilla significa que el impacto de un eventual superávit o déficit se distribuiría, a criterio de la ley de presupuestos generales del Estado de cada año, entre un 25% y un 33% anual, frente a la completa discrecionalidad de la primera previsión.

Como se ha dicho, la fórmula propuesta contiene también el establecimiento de un suelo mínimo de revalorización de las pensiones situado en un 0,25%, para los casos en los que la aplicación de la fórmula diese un resultado inferior, y un techo de revalorización máxima situado en el IPC + 0,25%, para los casos en los que el resultado fuese superior. Este criterio determina en buena medida los resultados de la fórmula.

La puesta en marcha de esta nueva fórmula se ha anunciado para el año 2014, y se aplicaría a todos los pensionistas sin distinción de cuándo fueron reconocidos como tales.

## 2. Efectos derivados de las medidas propuestas por el Gobierno.

Cabe señalar efectos diferenciados para cada uno de los instrumentos.

### **Factor de sostenibilidad (FS).**

El Factor de Sostenibilidad propuesto, como se ha dicho, se calcula teniendo en cuenta la evolución que ha tenido la esperanza de vida a partir de los 67 años durante periodos de cinco años.

Tal como establece la memoria del Anteproyecto, el factor se calcula teniendo en cuenta la variación interanual de la esperanza de vida calculada en un periodo de cinco años para dotarla de mayor estabilidad. El factor de sostenibilidad se obtiene cada año de forma recurrente, multiplicando el aplicado el año anterior por la variación interanual que se mantendrá fija durante cinco años y se recalculará nuevamente pasado cinco años

La fórmula es la siguiente:

$$FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$$

$e_{67}^*$  = variación interanual en un periodo quinquenal de la esperanza de vida a los 67 años, según las tablas de mortalidad de la población protegida por la Seguridad Social.

Ejemplo:

Supongamos que el  $e_{67}^*$  entre el ejercicio 2012 a 2017 ha sido 0,995. El factor de sostenibilidad y el impacto en las pensiones se puede ver en la siguiente tabla:

Año reconocimiento pensión: (Año)	Factor de Sostenibilidad $FSt = Fst-1 * e_{67}^*$	Pensión mensual Pensión ley 27/2011 * FSt
2018	1	1000
2019	$1 * 0.995 = 0.995$	995
2020	$0.995 * 0.995 = 0.99$	990
2021	$0.99 * 0.995 = 0.985$	985
2022	$0.985 * 0.995 = 0.980$	980
2023	$0.98 * 0.995 = 0.975$	975
2024	$0.975 * 0.994 = 0.969^1$	969
2024	$0.975 * 0.994 = 0.969^2$	969

El impacto sobre una pensión que inicialmente apuntaba a 1000, es de 5 euros mensuales por cada año que pase desde el 2018.

<sup>1</sup> En 2024, el coeficiente  $e_{67}^*$  sería recalculado de acuerdo a la variación de la esperanza de vida entre 2017 y 2022

<sup>2</sup> En 2024, el coeficiente  $e_{67}^*$  sería recalculado de acuerdo a la variación de la esperanza de vida entre 2017 y 2022

En primer lugar hay que decir que la esperanza de vida a los 67 años es una convención. La mayoría de las personas se seguirán jubilando con 65 años en los próximos años, buena parte de ellas se jubilarán anticipadamente a partir de 60, 61 o 63 y, finalmente otras personas se acogerán a la posibilidad de jubilarse más tarde de los 67 años, mejorando con ello su pensión, en el marco de jubilación gradual y flexible que se ha venido configurando en los últimos años en España. Por ello, la supuesta distribución de la pensión atendiendo a la evolución de la esperanza de vida, no es muy precisa puesto que la esperanza de vida entre los 60 y los 70 años es distinta y evoluciona también de forma diferenciada.

Por otra parte, para estimar el impacto de esta propuesta del Gobierno, hemos comparado los datos de la proyección de Seguridad Social, la seleccionada por el Gobierno y que, generalmente, da resultados de esperanza de vida inferiores a los que ofrece el Instituto Nacional de Estadística (INE). La diferencia entre ambas fuentes estadísticas es clara cuando se trata de prever la evolución futura o proyectada, previendo el INE una mayor esperanza de vida y, con ello, una mayor corrección o reducción de las pensiones por aplicar ese factor. Sin embargo, cuando se comparan ambas fuentes estadísticas no en sus proyecciones futuras sino en la experiencia de los años recientes, que es lo que se hará ahora según la propuesta del Gobierno, las diferencias entre ambas son muy pequeñas.

Aunque nada tiene que ver con esto, la reflexión contenida en el párrafo anterior, debería tenerse en cuenta a la hora de calcular el capital-coste asociado a prestaciones derivadas de accidente de trabajo/enfermedad profesional, puesto que actúa moderando la aportación empresarial.

La esperanza de vida a los 67 años tiene una evolución ascendente, tanto para la Seguridad Social como para el INE, que se comparan en el gráfico adjunto para el período 2007-2012:

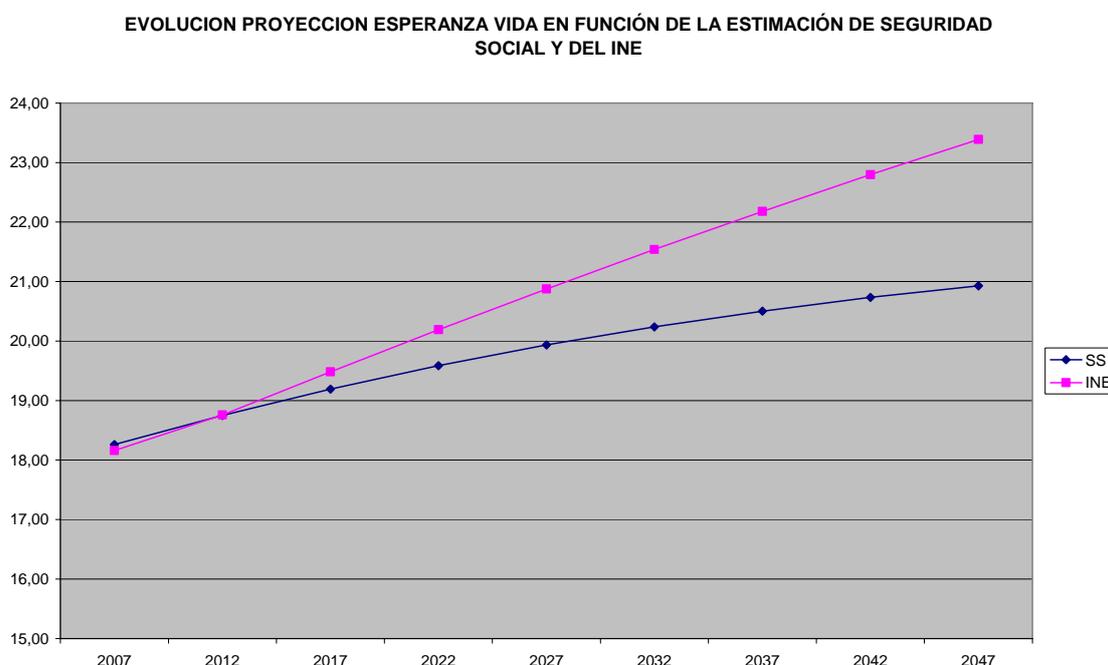


Gráfico Nº 1. Proyección a largo plazo de la esperanza de vida a 67 años, estimada por Seguridad Social y por el INE.

Si atendemos a la probabilidad de que en el futuro se cumpla una u otra proyección, no podemos más que valorar lo que ha ocurrido hasta la fecha. Los comportamientos anteriores hacen probable la evolución de la proyección del INE, dado que en los últimos 30 años, la esperanza de vida en España a los 65 años ha pasado de 15 a 20 años, es decir, una subida de más de un año y medio por década. Este mismo comportamiento se ha producido en la esperanza de vida en Francia.

Con esta proyección la evolución del e\*67 y del FS se ve en el siguiente gráfico:

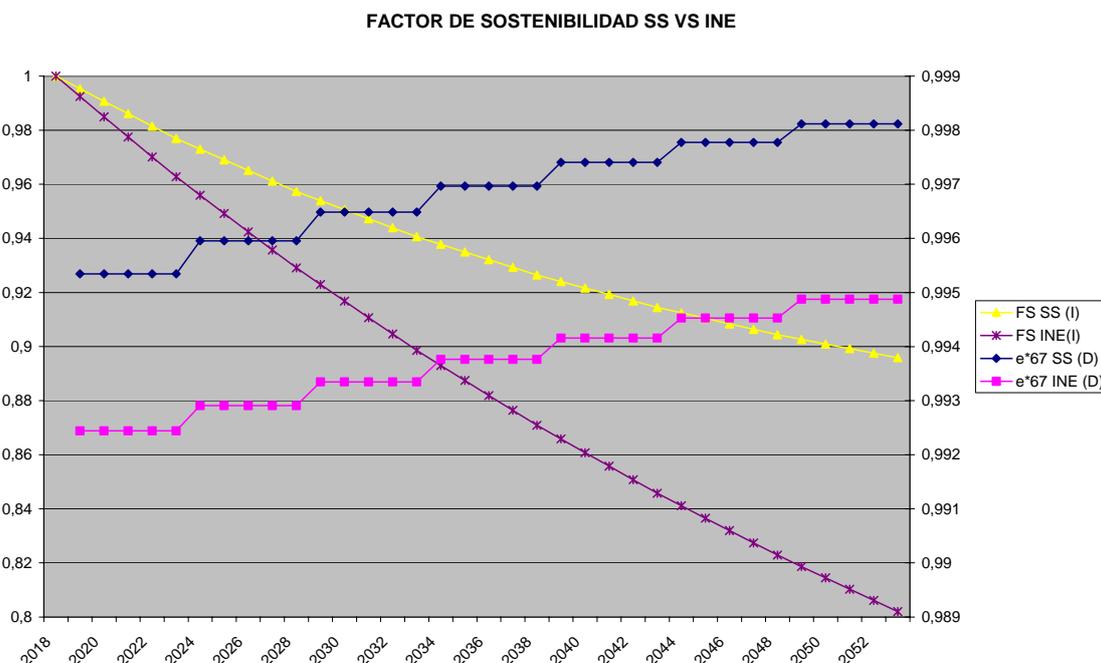


Gráfico Nº 2 proyección de la evolución interanual quinquenal (e\*67), y del factor de sostenibilidad (FS) en función de las proyecciones de Seguridad Social e INE.

De acuerdo con esta proyección, la pensión inicial descendería entre un 4 y un 7% en función de si la evolución se asemeja a las proyecciones de SS o INE entre 2018 y 2028, mientras que entre 2028-2038 el descenso estaría entre 3-6%, respectivamente.

#### Conclusiones:

- Esta fórmula solo se aplica a las pensiones de jubilación. En principio, no parece que se quiera aplicar a las prestaciones de invalidez o fallecimiento.
- En un periodo de 30 años, 2019 a 2049, De mantenerse una evolución de la esperanza de vida como la prevista, el descenso de la pensión inicial, por aplicación de esta nueva fórmula se situaría entre el 9 y el 18%.
- El descenso es más acumulado en los primeros años, como consecuencia de la tendencia a ralentizarse que muestra el aumento de la esperanza de vida.
- Solo si la esperanza de vida evolucionara en su tendencia ascendente a ritmo menor del previsto, o se estabilizara; se reduciría o evitaría, respectivamente, este efecto de reducción de la expectativa de pensión derivada de la actual regulación que determina la cuantía de la pensión de jubilación

## Índice de Revalorización de Pensiones (IRP)

Recordemos que el Índice de Revalorización de pensiones se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$g_{t+1} = (g_{I,t+1} - g_{P,t+1} - g_{S,t+1}) + \alpha \cdot ((I_{t+1}^* - G_{t+1}^*) / G_{t+1}^*)$$

Donde:

$g_{t+1}$  = revalorización de la pensión

$g_{I,t+1}$  = variación de los ingresos

$g_{P,t+1}$  = variación del número de pensiones

$g_{S,t+1}$  = efecto sustitución de pensiones

$\alpha$  = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. Los valores límites del parámetro se revisarán cada cinco años.

$((I_{t+1}^* - G_{t+1}^*) / G_{t+1}^*)$  = saldo presupuestario relativo de la Seguridad Social.

El resultado de esta fórmula se topará con un techo (subida máxima) con el límite de la variación del IPC+0,25% y un suelo (revalorización mínima) de 0,25%.

El siguiente cuadro muestra el impacto en el poder adquisitivo de una pensión tras 15 años de aplicación de esta nueva fórmula de revalorización, atendiendo al número de años en el que esta se sitúa en el límite inferior. Se ha supuesto que el resto de años en los que, en cada caso, la revalorización no fuera la mínima, esta sería la correspondiente al límite superior. El Gobierno en la cuantificación de efectos que ha incorporado en la Memoria del Anteproyecto de Ley, ha utilizado una previsión de IPC del 1% que nos parece poco realista. No obstante, incluso con ella, como se reconoce en la citada Memoria se produce una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones.

Frente a esa previsión, podríamos utilizar también el 2%, objetivo establecido por el Banco Central Europeo (BCE), o incluso, la media de los diez últimos años, con años de crecimiento y de crisis, que ha sido del 2,5%.

En la previsión más probable, en un periodo de 15 años, con tan solo 2 años en el límite inferior, no sería suficiente que los 13 años restantes se situaran en el límite superior de la revalorización para recuperar el poder adquisitivo. En una situación intermedia, la mitad de los años buenos, la pérdida sería cercana al 11%, en el escenario de inflación del 2%, más del 14% si fuera con el 2,5%.

Número de años en límite inferior	Variación poder adquisitivo		
	1%	2%	2,50%
0	3,78%	3,74%	3,72%
1	2,75%	1,71%	1,20%
2	1,74%	-0,28%	-1,26%
3	0,73%	-2,23%	-3,67%
4	-0,26%	-4,14%	-6,01%
5	-1,25%	-6,02%	-8,30%
6	-2,22%	-7,85%	-10,53%
7	-3,19%	-9,66%	-12,71%
8	-4,14%	-11,42%	-14,83%
9	-5,09%	-13,16%	-16,90%
10	-6,03%	-14,86%	-18,92%
11	-6,96%	-16,52%	-20,90%
12	-7,88%	-18,15%	-22,82%
13	-8,78%	-19,75%	-24,70%
14	-9,69%	-21,32%	-26,53%
15	-10,58%	-22,86%	-28,32%

No obstante, si la inflación fuera la que sugiere el Gobierno en la memoria económica del anteproyecto, la pérdida estaría entre un 3%-4% si la mitad de años fueran buenos y la otra mitad malos hasta el 10,58% después de 15 años de resultados en el límite inferior.

Por otra parte, el Gobierno ha incorporado en la memoria del anteproyecto presentado al CES, una simulación de lo que hubiera ocurrido con la revalorización de las pensiones entre 1996 y 2012, de haberse aplicado la fórmula y banda que propone, que se resume en el siguiente gráfico.

Evolución de IPC, IRP y PPA en función de memoria al CES.



Gráfico Nº 3, Evolución del IPC, del IRP y del poder adquisitivo de las pensiones (PPA).

Incluso esta simulación que utiliza el Gobierno, muestra la alta sensibilidad a los años malos del nuevo sistema de cálculo y su evidente impacto sobre el poder adquisitivo. La aplicación de la fórmula lleva al recorte del poder de compra de la pensión en 2011 y 2012 con respecto a su valor en 1996, a pesar de que los años previos constituyen la etapa de bonanza más larga vivida por la economía española en democracia, y durante la cual la Seguridad Social registra superávits equivalentes al 1% del PIB en media.

Por otro lado, hay que resaltar que la aplicación de la fórmula no es automática, ni fácilmente predecible, quedando al arbitrio de los gobiernos y dificultando las previsiones de ahorro que los trabajadores y trabajadoras tienen que hacer de cara a su jubilación. El Gobierno debe prever anualmente la evolución de sus componentes en los próximos 6 años (ingresos, número de pensiones, efecto sustitución y gastos) y cada cinco años tiene que decidir cuál es el factor de asimilación del saldo relativo de las cuentas públicas (alfa).

### **3. Medidas alternativas propuestas por CCOO**

El Gobierno aunque anuncia disposición a discutir de medidas de mejora de ingresos, en realidad no incorpora ninguna en sus propuestas, ni en las remitidas a los interlocutores sociales, ni en el anteproyecto de Ley remitido al Consejo Económico y Social. Con ello, se orienta simplemente a utilizar la reforma del factor de sostenibilidad para corregir el déficit que coyunturalmente presenta el sistema de Seguridad Social. Olvida que el verdadero objetivo de cualquier actuación en relación con la sostenibilidad de las pensiones, presentes y futuras, debe estar orientada a enfrentar el diferencial negativo de ingresos y gastos en la Seguridad Social que la crisis económica y la destrucción de empleo que ha inducido, han provocado. A ello han contribuido notablemente las políticas económicas aplicadas en España en los últimos años y las reformas del mercado de trabajo, las relaciones laborales y la negociación colectiva, que se han impuesto en perjuicio del empleo o de los salarios de la mayoría de trabajadores y trabajadoras, afectando muy negativamente al conjunto de la población en general.

Sin duda, son necesarias medidas para abordar esa situación que debe ser coyuntural, además de otras de carácter más estructural orientadas a abordar las exigencias de gasto en pensiones derivadas de la llegada a la jubilación de las generaciones más numerosas de nuestra historia en las próximas décadas. Con esa orientación trabajamos desde amplios y, en ocasiones, difíciles consensos desde hace, al menos, 20 años.

Estos consensos se han construido con perspectiva temporal suficiente y con actuaciones equilibradas sobre los ingresos, el crecimiento previsto del gasto e impulsando comportamientos de cotización justos y similares para todos los colectivos, objetivo, este último, que aún precisa de actuaciones adicionales decididas.

Por tanto, resulta exigible mantener una perspectiva de medio y largo plazo, para garantizar un sistema de pensiones comparable o similar para las distintas generaciones. No olvidemos que se trata de un instrumento de protección social, de gran importancia, basado en la solidaridad entre generaciones y cuya contribución y esfuerzos han de ser comparables. Por ello, resulta rechazable el intento de utilizar las pensiones para resolver la coyuntura actual en lugar de afrontar la misma con medidas apropiadas a la naturaleza de cada exigencia.

Frente a una alternativa basada únicamente en la contención del gasto, CCOO, como en otras ocasiones, contrapone la idea de actuaciones equilibradas y defiende que las pensiones causadas tras una vida laboral y el esfuerzo de cotización de cada persona, deben mantener su poder adquisitivo durante los años en los que, sin capacidad ya de reacción en la mayoría de los casos, se tiene la condición de pensionista.

CCOO no comparte las medidas propuestas por el Gobierno (FS e IRP) y en su lugar apuesta por impulsar una batería de medidas alternativas para actuar sobre el sistema de pensiones en el corto, medio y largo plazo. Todo ello, con una perspectiva de equiparación a los países de nuestro entorno en cuanto al porcentaje del PIB que dedicamos a sostener nuestro sistema de pensiones, pasando del actual 10,2% al entorno del 13,5% en el que ya se sitúan esos países..

Una parte significativa de esta aportación debe producirse en el corto plazo y el resto, se incorporaría progresivamente a medio plazo permitiendo asumir el previsto incremento de gasto en pensiones en las próximas décadas con medidas adaptadas a la actual coyuntura y otras de carácter más estructural.

Por ello, CCOO propone diferentes medidas de incremento de ingresos con un doble objetivo:

En el corto plazo y medio plazo, ayudar a resolver el actual déficit coyuntural que presenta el sistema de Seguridad Social como consecuencia de la destrucción de empleo derivada de la crisis económica y la equivocada política económica de austeridad.

En el medio y largo plazo, contribuir a mejorar la financiación del sistema de Seguridad Social de modo que se garantice su sostenibilidad, pero al menos con la misma importancia, se garantice un nivel de pensiones suficiente y comparable entre las distintas generaciones, en lugar de recurrir a medidas de ajuste caracterizadas por el recorte de prestaciones y derechos, debilitando la función que cumplen las pensiones como renta de sustitución de las personas que finalizan su vida activa.

Algunas de las alternativas que pueden plantearse y que CCOO traslada al Gobierno son las siguientes. La asunción y puesta en marcha de todas o algunas de ellas, afronta de forma más justa y razonable las exigencias de nuestro sistema de pensiones:

### **Medidas de aplicación inmediata.**

#### **1. Incremento temporal de los tipos de cotización por contingencias comunes, en dos puntos porcentuales, mediante un esfuerzo adicional compartido entre las empresas, los trabajadores con empleo y el Estado.**

El incremento de 2 puntos porcentuales supone ingresos adicionales entre 6.000-7.000 millones de euros/año (0,67% PIB). Este aumento de cotizaciones se mantendría por la cuantía y el tiempo que exigiese la actual coyuntura de déficit.

Para distribuir los esfuerzos de este incremento temporal de ingresos para contingencias comunes, puede jugar un papel importante una reordenación coyuntural de los tipos de cotización y contingencias, elevando las dedicadas a contingencias comunes y reduciendo, en menor medida, otras cuyo descenso sería asumido por el Estado al mantener las coberturas que vienen a proteger, obteniendo como resultado

un reparto equitativo de esfuerzos entre empresas, trabajadores con empleo y Estado para incrementar los tipos de cotización en contingencias comunes.

### **Medidas de aplicación progresiva.**

#### **2. Incremento de base máxima de cotización.**

La base máxima de cotización en los últimos años, con la excepción de 2013, ha crecido por debajo de la evolución de los salarios y las bases medias de cotización. En línea con lo previsto en el Acuerdo de Pensiones de 2011 y en la Ley 27/2011, las bases máximas de cotización deben crecer, aumentando su aportación a los ingresos de la Seguridad Social.

Un incremento, progresivo en el tiempo, hasta alcanzar, al menos, un 15% de la base máxima supone la mejora de ingresos en más de 1.900 millones de euros anuales (0,18% del PIB) y mejoraría la pensión de estos trabajadores manteniendo un diferencial solidario a favor del sistema por la relación entre base máxima y pensión máxima, que debería crecer de forma compatible con este objetivo.

#### **3. Convergencia de la base media de cotización del RETA con la del Régimen General.**

Conforme a lo previsto en el Acuerdo de Pensiones de 2011 y en la Ley 27/2011, profundizar en la promoción del proceso de convergencia entre la base media de cotización de los autónomos (hoy un 42% inferior a la que declaran los trabajadores por cuenta ajena afiliados al Régimen General). En 2013, se ha iniciado muy tímidamente ese camino.

Equiparar las cuantías de ambas de forma progresiva supondría, al final, unos 7.000 millones anuales de euros (0,67% del PIB) más de recaudación, lo que cabría hacer en un calendario de tiempo razonablemente prudente.

Para abordarlo, de la manera más justa, debe profundizarse en los sistemas de estimación directa de ingresos por actividades económicas o profesionales, lo que tendrá importantes consecuencias en la recaudación fiscal y en los ingresos de la Seguridad Social, que deben partir de una base de cotización igual a los ingresos reales, de la misma forma que para los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena. Esta mayor cotización permitirá mejorar la protección social de las personas que realizan su actividad al amparo del Régimen Especial del Trabajo Autónomo.

La cotización por ingresos reales permitiría a las personas cuya actividad económica como autónomo atravesase dificultades, mantenerse en las bases mínimas de cotización por que sus ingresos reales así lo determinan, en lugar de, como ocurre hoy de forma mayoritaria en este colectivo de más de 3 millones de personas, hacerlo como una decisión derivada de la elección o planificación personal.

Actuar de manera clara y decidida en este sentido, para lo que la anunciada reforma fiscal que se abordará en los próximos meses es una oportunidad inmejorable. De no hacerse así, la forma de actuar que queda es seguir aumentando las bases mínimas de cotización para alcanzar en un plazo razonable el objetivo de equiparación de bases de cotización medias entre los distintos regímenes de la Seguridad Social.

#### **4. Asunción del Estado de los gastos de personal de la administración de Seguridad Social.**

En 2013 los PGE destinarán un total de 2.640 millones de euros (0,25% del PIB) derivados de cotizaciones sociales para cubrir los gastos de personal de la administración de la Seguridad Social, siendo ésta la única administración que no financia dicha partida con cargo a la imposición general.

#### **5. Convertir los programas de reducciones a la contratación en programas de bonificación.**

Las políticas activas de empleo no deben financiarse con cargo a la Seguridad Social, sino con recursos adicionales. Las reducciones de cuotas suponen una merma de ingresos al sistema cifrada para 2013 en 600 millones de euros (0,05% del PIB), si bien ha multiplicado esa cifra en ejercicios anteriores, mientras que en el caso de las bonificaciones, es el Estado quien asume el pago de las cotizaciones y el sistema mantiene sus ingresos.

#### **Medidas de carácter estructural.**

#### **6. Políticas de reactivación económica que contribuyan a recuperar los más de 3 millones de empleos perdidos en la crisis.**

La pérdida de cada millón de afiliados a la Seguridad Social supone una reducción de ingresos de 5.000 millones de euros anuales, los 3 millones largos de empleos destruidos equivalen a un 1,43% del PIB en términos de cotizaciones que no se ingresan cada año en Seguridad Social, siendo esta una consecuencia derivada del drama humano que provoca la masiva destrucción de empleo que padecemos.

#### **7. Persecución del fraude asociado a la economía sumergida.**

Distintos estudios y estimaciones sitúan en el entorno del 20% del PIB el volumen de negocio asociado a actividades económicas no declaradas. A este respecto tiene especial repercusión tanto el trabajo producido por personas no dadas de alta en la seguridad social como las que cotizan, o se ven obligadas a cotizar, por debajo de su salario o ingresos reales.

En cuanto al impacto laboral y en Seguridad Social de la economía sumergida, podemos acudir a las estimaciones del Grupo de Trabajo de Estadísticas Coyunturales del Mercado de Trabajo, dependiente del Consejo Superior de Estadística que trabaja homogeneizando las diferencias existentes entre la EPA y la afiliación a la Seguridad Social y que muestra el diferencial estructural existente entre ambas, si bien con tendencia a la reducción en la crisis, como consecuencia, probablemente, de la mayor concentración de economía sumergida en los sectores de actividad que protagonizaron la época de bonanza y ahora están sufriendo con mayor intensidad la crisis y la destrucción de empleo.

Por su parte, las estimaciones en relación con el salario percibido en negro, aún siendo difíciles de precisar con los medios estadísticos disponibles, indican que este mantiene una tendencia ascendente en los últimos años.

Las estimaciones que nos proporciona nuestro Gabinete Económico, con las cautelas necesarias por la escasa calidad de algunas de las fuentes estadísticas, sitúa el

impacto en cotizaciones a la Seguridad Social en torno a los 11.000 millones de euros anuales, un 1,1% del PIB.

## **8. Financiación de las prestaciones de muerte y supervivencia.**

Las prestaciones derivadas de muerte y supervivencia, actualmente se encuentran financiadas por el nivel contributivo del sistema con cargo a las cotizaciones sociales. Este criterio ha sido mantenido a lo largo de los trabajos y negociaciones en el ámbito del Diálogo Social e informes de actualización del Pacto de Toledo.

Atendiendo a la estructura y composición actual de personas perceptoras de esta prestación, deberá seguir siendo así al menos parcialmente, durante un periodo prolongado de tiempo.

Por su parte, el mercado de trabajo español, mantiene aún un diferencial muy importante entre la tasa de actividad masculina y femenina, si bien de manera creciente desde hace algunas décadas, de forma lenta y aún insuficiente, avanza en la confluencia de las mismas. Este proceso se produce de manera desigual por grupos de edad, siendo más claro en las generaciones más jóvenes y menos, además con menor margen de mejora, en las edades más avanzadas.

Partiendo de esta situación, cabe plantearse si en el marco del Pacto de Toledo, debería abordarse el debate sobre la conveniencia de una gradual asunción de la financiación de dichas prestaciones desde la imposición general, en un periodo prolongado de tiempo, por ejemplo, en el entorno de 25 años.

Con ello, se reforzaría la financiación del conjunto de prestaciones de la Seguridad Social. En 2013 estas prestaciones supondrán 21.800 millones de euros (2,08% del PIB y mas de un 20% del gasto total en pensiones).

No se trata en esta propuesta de modificar el régimen jurídico de estas prestaciones, ni su cuantía actual, que en muchos casos debería mejorar. Se trata de adaptar el sistema de pensiones a la realidad y evolución de la sociedad española, abordando al tiempo una medida, compatible incluso con los objetivos de déficit impuestos, con un potencial de impacto económico estructural, que permite afrontar de forma importante el reto demográfico del sistema de pensiones en las próximas décadas, manteniendo al tiempo los elementos esenciales del mismo.

## **9.- La reforma fiscal es la actuación estructural más determinante y necesaria en la economía española que determina la capacidad de actuación del Estado y el resto de administraciones públicas.**

Si bien la estructura normativa de los ingresos en España es similar a la europea, incluso superior en la media en algunos tributos como es el IVA después de la última subida, la recaudación es mucho menor (casi 90.000 millones menos en 2012), la razón es el menor cumplimiento de las obligaciones fiscales comparado con los países del entorno. La tolerancia con el fraude fiscal en España es insostenible en términos económicos y éticos.

La lucha contra el fraude fiscal debe ser una prioridad de las tareas del gobierno y debe acompañarse de cambios en la normativa y recursos humanos para aflorarlo y penalizarlo. La educación de la población debe caminar de la mano de la más severa penalización de los infractores.

Adicionalmente se pueden mejorar determinados tributos: Impuesto sobre Patrimonio o grandes fortunas, sobre transacciones financieras, retención en las SICAV y eliminación de deducciones en el Impuesto de Sociedades, pero estos cambios no conseguirán por si mismos recomponer la recaudación. No se trata de aumentar los impuestos, sino de garantizar su cumplimiento. Si se consigue ese objetivo, tendremos una estructura fiscal más justa y una capacidad de actuación de las distintas administraciones públicas muy superior a la actual, pudiendo distribuir la carga fiscal de manera acorde con nuestro mandato constitucional y apartándonos del modelo actual basado en la tributación desequilibrada de una parte mayoritaria de la población que ve con indignación que el esfuerzo no es compartido por las grandes empresas y amplios sectores, aún minoritarios en número de nuestra sociedad.

Como ya se ha dicho, la reforma fiscal anunciada por el Gobierno para los próximos meses puede ser un hito o un fiasco en esta materia y para ese objetivo. Su importancia es enorme, para la sociedad española, para el modelo de servicios públicos y sistemas de protección social, también para el sistema de pensiones.

El sistema de pensiones, en el largo plazo tiene que hacer frente a un crecimiento mayor en el número de pensionistas, que harán precisas aportaciones estructurales de recursos para mantener su equilibrio financiero, que parece razonable conectar con la reforma que tiene que resolver las disfuncionalidades que hoy presenta el sistema fiscal.

Como se ha dicho, equipararnos en gasto en pensiones sobre PIB a los países de nuestro entorno es algo perfectamente asumible. Proponemos por tanto la adopción de medidas y compromisos de financiación del sistema de pensiones, con financiación básicamente de cotizaciones sociales, a la que debe añadirse la aportación del Estado, garantizando que esta transferencia de renta entre generaciones se sitúe en el entorno del 13,5-14% del PIB.

Ese compromiso debe formar parte de un Pacto a largo plazo sobre pensiones que, más allá de las medidas concretas que se planteen en cada momento parta de ese reconocimiento. Si se asume este compromiso, la financiación de nuestro sistema de pensiones, incluso en los años de mayores necesidades, que veremos aparecer en las próximas décadas, estaría garantizada y las pensiones comparables para las distintas generaciones, manteniendo su capacidad de compra a lo largo de la vida del pensionista, puede preservarse.

Una primera cuantificación estimativa de esta batería de alternativas es la siguiente. Hemos de tener en cuenta que, en ella, hay medidas que determinan más ingreso, sin más, para la Seguridad Social, otras que generan ingresos inmediatos pero que, como consecuencia de las mejoras en la protección social de las personas que traerán consigo, suponen también un mayor gasto futuro (es el caso de las actuaciones y/o medidas descritas en los apartados 2, 3 y 6), finalmente otras detraen gasto de la Seguridad Social asumiéndolo progresivamente el Presupuesto del Estado.

<b>Medidas de mejora de ingresos</b>	<b>Impacto millones €</b>	<b>Impacto % PIB 2012</b>
<b>Medidas de aplicación inmediata</b>		
1.- Incremento 2 puntos tipos en Contingencias Comunes	7.000	0,67%
<b>Medidas de aplicación progresiva</b>		
2.- Incremento de Bases Máximas de Cotización (al menos un 15%)	1.900	0,18%
3.- Equiparación de bases medias de cotización Régimen Autónomos y Régimen General	7.000	0,67%
4.- Asunción por parte del Estado de Gastos administración de la Seguridad Social	2.640	0,25%
5.- Conversión de Reducciones cuotas en bonificaciones	600	0,06%
<b>Total</b>	<b>19.140</b>	<b>1,82%</b>
<b>Medidas estructurales</b>		
6.- Políticas de empleo que recuperen los 3 millones de trabajos perdidos en la crisis	15.000	1,43%
7.- Lucha contra el fraude fiscal/laboral y la economía sumergida	11.000	1,1%
8.- Financiación del Estado de Prestaciones muerte-supervivencia. De aplicación progresiva en un periodo largo de tiempo	21.800	2,08%
<b>Total</b>	<b>47.800</b>	<b>4,61%</b>

#### 4. Conclusiones.

El gobierno ha aportado una información pobre y escasa sobre el impacto económico del factor de sostenibilidad (FS) y el índice de revalorización de las pensiones (IRP), en la memoria económica remitida al Consejo Económico y Social (CES). No aporta sus previsiones de evolución del empleo, el PIB, la inflación, el número de pensionistas, el efecto sustitución entre altas y bajas de pensiones, y la velocidad de ajuste considerado en el saldo de las cuentas de la Seguridad Social. En fin, los elementos necesarios para que la sociedad pudiera entender, de manera clara y transparente, el significado y trascendencia de la propuesta que se le hace en un asunto tan importante como el futuro del sistema de pensiones.

A pesar de la escasa información suministrada se puede deducir que el Gobierno construye sus estimaciones bajo un escenario de inflación prevista muy bajo, en torno al 1% anual, lo que parece poco creíble. La razón es presentar lo que el Gobierno entiende como una moderada pérdida de poder de compra. Asimismo, parece prever, sin aportar más información una mejora apreciable del mercado de trabajo a partir del año 2019.

## **La propuesta del gobierno incumple los parámetros establecidos en el Acuerdo de Pensiones de 2011 y la Ley 27/2011 para la definición del Factor de Sostenibilidad.**

Como es sabido, la Ley 27/2011 incorpora en su disposición adicional quincuagésima novena una referencia específica dedicada al Factor de Sostenibilidad, incorporando los criterios que se habían establecido en el Acuerdo de Pensiones suscrito el 2 de febrero de 2011 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales, estableciendo para el mismo una serie de condicionantes sobre cómo debe ser y con qué objetivo debe tener dicho factor de sostenibilidad:

- **Objetivo:** La citada norma marca como objetivo “mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad [del sistema de pensiones]”. No se trata por tanto, como se desprende de las medidas propuestas por el gobierno, de utilizarlo como excusa para una mera reducción del gasto o la protección que ofrecen las pensiones públicas.
- **Parámetros sobre los que debe actuar:** Se establece que las revisiones de los ajustes que para conseguir el objetivo marcado deben actuar “sobre los parámetros fundamentales del sistema”, de modo que no se señala ninguno en concreto y no se establece que deba operarse sobre solamente uno de ellos de forma aislada. La propuesta del gobierno opera exclusivamente sobre parámetros relacionados con el gasto reduciendo el nivel de protección que ofrece el sistema de pensiones, olvidando deliberadamente cualquier actuación del lado de los ingresos que, a su vez, podría evitar la reducción del mencionado nivel de protección.
- **Fecha de entrada en vigor:** se establece que la fecha en la que debe activarse este procedimiento es la de 2027. No obstante, esta fecha se ha visto adelantada utilizando en gran medida el argumento de la situación de déficit coyuntural, cuando debería haberse atendido a parámetros de naturaleza estructural (evolución demográfica, principalmente).

## **El gobierno utiliza el Factor de Sostenibilidad para resolver una situación coyuntural, cuando su uso sólo debería estar justificado para atender retos estructurales.**

El gobierno utiliza las medidas propuestas con el objetivo declarado de resolver la situación de déficit que coyunturalmente se ha producido como consecuencia de la crisis económica. Especialmente claro a este respecto resulta la referencia introducida en las primeras páginas de la memoria explicativa que acompaña el anteproyecto de ley donde se utiliza explícitamente esta justificación para adelantar la aplicación del Factor de Sostenibilidad desde la fecha inicialmente prevista a partir de 2027.

Sin embargo, no debemos olvidar que el verdadero objetivo debe ser garantizar la respuesta a los retos estructurales del sistema (demográfico, principalmente) que tendrá que afrontar en el medio y largo plazo, pero no para resolver la coyuntura actual, que precisan medidas de mejora de ingresos en el corto plazo.

## **La propuesta del Gobierno olvida las medidas de ingresos, centrándose en medidas de reducción indiscriminada del gasto.**

Como ya hemos visto, el gobierno renuncia a las medidas de mejora de ingresos e intenta utilizar la reforma del factor de sostenibilidad para corregir el déficit que coyunturalmente presenta el sistema de Seguridad Social como consecuencia de la masiva destrucción de empleo producida por la crisis y las equivocadas políticas económicas de austeridad.

De hecho, para garantizar la sostenibilidad del sistema y su nivel de protección en el corto y en el largo plazo, el gobierno debería implementar diferentes medidas de mejora de ingresos que aseguren su flujo constante y adecuado acompañado a cada uno de dichos plazos temporales, en la línea de lo propuesto por CCOO.

El Gobierno ha manifestado su intención de discutir medidas que corrigieran o mitigaran los efectos que ya reconoce, parcialmente, tienen sus propuestas. Las que presentamos aquí tendrían estos efectos de manera notable pero su dimensión y alcance nos lleva a presentarlas como alternativa íntegra a las propuestas del Gobierno, justificando que su impacto excede, por el lado de los ingresos, del ajuste de gasto que el Gobierno pretende.

## **No es cierto que la fórmula propuesta “aísle” las pensiones del debate electoral.**

Como hemos señalado más detalladamente en capítulos anteriores de este informe, la mayoría de elementos tenidos en cuenta en las fórmulas propuestas por el Gobierno, especialmente relevante resulta a este efecto el Índice de Revalorización de Pensiones, dependen de decisiones tomadas en un momento dado por el gobierno de turno o de las proyecciones económicas a futuro que decida realizar.

De hecho, esta propuesta hace que algunas cuestiones relacionadas con las pensiones, como es el caso de su revalorización, se encuentren ahora mucho más expuestas al debate político-electoral que lo que lo estaban con la regulación anterior que preveía una fórmula predeterminada y objetiva.

## **Efecto material de la propuesta: pérdida de poder adquisitivo de las pensiones.**

Las reformas propuestas por el Gobierno si se pusiesen en marcha tal cual se han presentado, sin contar con otras medidas adicionales de mejora de ingresos que pudieran corregir total o parcialmente sus efectos, supondrán una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones de entre un 14,8% y hasta un 28,3% durante los próximos 15 años, según el número de años buenos y malos, en términos de revalorización de pensiones, que consideremos en el periodo.

La horquilla entre la que se mueve nuestro cálculo depende de la evolución que presenten los distintos elementos que conforman las fórmulas que componen la propuesta (ingresos, gastos, etc.). No obstante, de acuerdo con las proyecciones económicas más usuales el resultado de las fórmulas del Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización de Pensiones estará dentro de los parámetros señalados.

La propia Memoria explicativa del anteproyecto de ley aprobado por el gobierno sitúa el efecto combinado de ambos instrumentos en una reducción del gasto en unos 33.500 millones € entre los años 2013 y 2022, situándose a partir de esa fecha en unos 5.000 millones anuales, según la indicada Memoria. Sin embargo, esta

proyección que hace el gobierno podría tener, en nuestra opinión tendrá, un efecto superior de crecer la inflación por encima del 1% que se ha proyectado en la Memoria. Así, si la inflación finalmente registrada en este periodo de tiempo no se situase de forma constante en el 1% y en cambio evolucionase paulatinamente entre el 1% y el 2,5% (inflación media registrada en la última década), el efecto de las medidas propuestas por el gobierno sería de unos 83.900 millones €. Si tomamos como elemento de comparación el 2% de IPC, que es el objetivo del Banco Central Europeo (BCE), esta cuantía se situaría en 71.196 millones de euros en esos mismos años.

Traducidas estas cantidades al impacto que supondrá sobre los pensionistas, de las proyecciones antes mencionadas podemos inferir que el pensionista promedio percibirá durante los próximos 9 años entre 3.500 y 8.600 euros menos como consecuencia de las medidas implantadas.

### **El gobierno ignora que el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones persigue un doble objetivo: de justicia social y macro-económico.**

Para CCOO el sistema de pensiones debe intentar garantizar para los trabajadores jubilados una renta sustitutiva del salario suficiente, que mantenga el poder de compra a lo largo del periodo en que es pensionista.

Este objetivo persigue un fin de justicia social, relacionado con la función material que las pensiones tienen como renta sustitutiva del salario de los trabajadores; pero también otro relacionado con el papel que las pensiones juegan en el plano macroeconómico, como financiadora de la demanda interna de bienes y servicios que a su vez generan actividad económica y empleo.

Detraer de nuestro mercado interior una cifra que, según las previsiones que se manejen, puede oscilar entre los 33.500 y los 83.900 millones de euros en 9 años tiene necesariamente un efecto negativo en ambas cuestiones.

El mantenimiento del poder de compra de las pensiones en el conjunto de su período de cobro, debe ser un elemento que defina el carácter del sistema público de pensiones. Lograrlo requerirá en ocasiones la aportación de recursos estructurales, que van más allá del impacto coyuntural que la crisis está teniendo actualmente en las cuentas de la Seguridad Social. Esta aportación tiene como límite el pacto social entre generaciones que hace posible el sistema de reparto y que debe permitir acceder a pensiones comparables a las distintas generaciones. Debe definirse en el ámbito del Diálogo Social y el acuerdo y decisiones políticas.