



confederación sindical de comisiones obreras
Secretaría confederal de políticas públicas y protección social,
Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid. Tel.: 917028137
E-mail: proteccionsocial@ccoo.es

| www.ccoo.es

INFORME

08 de septiembre de 2020

COMPARECENCIA ANTE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL PACTO DE TOLEDO

Carlos Bravo Fernández
Secretario de Políticas Públicas y Protección Social
Confederación Sindical de Comisiones Obreras

Contenido

Un breve comentario sobre el Pacto de Toledo:.....	3
Algunas referencias previas de interés:	4
Un sistema de pensiones suficientes y sostenibles.....	6
Actuaciones a muy corto plazo y medidas a medio-largo plazo	7
Necesidades en materia de recursos humanos y materiales.....	9
Algunos comentarios al último borrador conocido de Recomendaciones del Pacto de Toledo	9
Recomendación 1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero.....	10
Recomendación 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.	12
Recomendación 3. Fondo de reserva.....	12
Recomendación 4: Financiación, simplificación e Integración y convergencia de regímenes especiales.	12
Recomendación 5. Adecuación de las bases y periodos de cotización.....	13
Recomendación 6. Incentivos al empleo.....	15
Recomendación 7. Modernización e información al ciudadano.....	15
Recomendación 8. Gestión del sistema.	16
Recomendación 9. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.....	16
Recomendación 10. Lucha contra el fraude.....	16
Recomendación 12. Edad de jubilación	16
Recomendación 16. Sistemas complementarios.	20

Siempre resulta de elevado interés para CCOO una comparecencia ante esta Comisión, afortunadamente ya permanente en el Congreso.

En esta ocasión, dada la premura de la convocatoria realizada con escasos días, presentaremos un breve esquema de nuestra posición al respecto, centrada en aspectos que hoy son esenciales, en primer lugar; un recordatorio de algunas de las propuestas que ya hemos presentado en esta sede y; por último, partiendo de que esta Comisión está trabajando sobre el borrador de recomendaciones que quedó pendiente de aprobación en febrero de 2019, intentaremos hacer algunas aportaciones a aquellas recomendaciones que se abordaban en su día, con objeto de sugerir propuestas de mejora, en nuestra opinión.

Un breve comentario sobre el Pacto de Toledo:

En la etapa actual, lo es más aún para tener la oportunidad de compartir con ustedes nuestra opinión sobre la necesidad de que exista una respuesta parlamentaria, en forma de Recomendaciones de esta Comisión, en el menor plazo posible, para llenar de contenido el marco de concertación política y social diseñado en 1995 y que, en nuestra opinión, ha producido resultados positivos.

Necesidad de respuesta parlamentaria que en este momento es más relevante si tenemos en cuenta que el 25 de enero de 2021 (en 4 meses) hará 10 años desde las últimas recomendaciones acordadas mayoritariamente en esta Comisión. El 2 de febrero de 2021 (a escasos 5 meses de hoy) hará los mismos 10 años, desde el último de los cuatro Acuerdos de Pensiones que se han alcanzado en el marco del Diálogo Social, que dio lugar a la Ley 27/2011, última reforma pactada.

Es decir, el marco del Pacto de Toledo lleva una década de sequía que conviene corregir.

Entretanto, se han aprobado distintas medidas en esta materia, la más relevante las incluidas en la reforma de pensiones de 2013, sin acuerdo, lo que constituye una anomalía en la práctica del Pacto de Toledo que debe ser subsanada.

Creemos también, que es estratégico que el nivel de Acuerdo sea amplio e incluya el marco más completo posible del espectro parlamentario. Del gobierno de coalición y de la oposición. No es imprescindible la unanimidad, prácticamente nunca ha existido, pero si es muy necesaria la existencia de mayorías amplias y transversales en esta materia, como en otras.

Es aquí, en esta sede, donde se deben alcanzar los consensos básicos necesarios, a los que han de sumarse los acuerdos en el ámbito del Diálogo Social, sobre el presente y futuro de nuestro sistema de pensiones en las próximas décadas. Conviene que esta Comisión no se vea limitada a observar cómo se producen otras recomendaciones, por ejemplo, en el constituido Grupo de Envejecimiento que se ha constituido en la Oficina de Prospectiva y Estrategia de País a Largo Plazo, sin contar en su composición, al menos, con personas especializadas procedentes del ámbito de los interlocutores sociales.

Una estrategia ante el envejecimiento va más allá del sistema de pensiones: envejecimiento activo, cuidados y cuidados de larga duración, salud y coordinación socio-sanitaria,... pero entre ellos, uno de los más relevantes es, sin duda, el sistema de pensiones

¿Cuál es la pretensión? ¿No debe ser esta Comisión quien protagonice esta materia y han comparecido ante ella decenas de personas más o menos expertas y representativas?

Algunas referencias previas de interés:

En este marco, tanto en lo que se refiere a las comparencias que aquí se han producido, como en las que presumiblemente llegarán del citado grupo de envejecimiento, quiero establecer una cautela en torno a una tendencia de los últimos años al intento de importación de modelos, orientados habitualmente a garantizar una pensión pública zócalo o mínima en el primer pilar, ligada a los años de residencia, que es complementada con otros sistemas de capitalización (Holanda, Reino Unido, Dinamarca, Suecia,...). Algunos son más contributivos que otros, pero en cualquier caso, no se pueden aislar los sistemas de pensiones de cada país de las características respectivas en cuanto a su población, tasas de actividad y empleo masculino y femenino, modelo productivo y características de su mercado de trabajo, productividad de su economía, estructura y eficiencia fiscal,...

Tasa de actividad 25-54 años

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EuroZona (19)	77,3	77,3	76,5	75,9	76,1	76,7	77,5	78,2	79,1	79,8
España	70,0	69,1	66,7	65,8	67,4	69,4	71,5	73,2	74,7	75,8
Holanda	84,4	84,0	83,6	82,2	81,7	82,2	82,9	83,5	84,6	85,2
Suecia	84,0	85,1	85,2	85,4	85,4	85,6	85,9	86,3	86,6	86,4

Fuente: Eurostat

Tasa de actividad 55-64 años

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EuroZona (19)	45,7	47,0	48,6	50,0	51,7	53,3	55,3	57,2	58,8	60,0
España	43,5	44,5	43,9	43,2	44,3	46,9	49,1	50,5	52,2	53,8
Holanda	52,9	55,2	57,6	59,2	59,9	61,7	63,5	65,7	67,7	69,7
Suecia	70,4	72,0	73,0	73,6	74,0	74,5	75,5	76,4	78,0	77,7

Fuente: Eurostat

Por otra parte, abordar nuestro sistema de pensiones con rigor, exige apartarse de orientaciones sesgadas y, a menudo, llenas de intención, dirigidas a analizar un sistema de reparto como el que existe en España, bajo técnicas y el prisma de la capitalización individual. En este sentido, como ejemplos más recientes, los informes que han hecho públicos en las últimas semanas desde el servicio de estudios del Banco de España (BdE) o, desde el ámbito privado, el Instituto de Actuarios Españoles (IAE), que ustedes ya habrán recibido.

El argumento central es no utilizar una variable financiera, propia de la capitalización individual, para analizar un sistema de reparto y mutualización propios de un aseguramiento colectivo universal, con un segmento contributivo y otro asistencial. No obstante, además de ello, la metodología utilizada también determina el resultado de esos análisis:

- Los estudios que hemos citado consideran que financian la jubilación entre un 57% (IAE) y un 64% (BdE) de las cotizaciones por contingencias comunes, es decir, de los 28,3 puntos de cotización, el IAE entiende que financian jubilación 16,15 y el BdE 18,11, en lugar de los 21,5 que supone el gasto en jubilación sobre la totalidad de contingencias cubiertas.
- Solo se consideran cotizaciones. No las contribuciones fiscales que se dedican a pensiones realizadas durante la vida activa y pasiva, para financiar las transferencias del Estado establecidas en la actual financiación mixta.

- El periodo observado por el BdE es 2020, el del IAE 2010-19. La estructura de gasto por contingencias distintas (jubilación, incapacidad permanente o temporal, prestaciones derivadas de fallecimiento) varía sensiblemente según el periodo analizado.
- En España ya existe un pensión vinculada a años de residencia y prueba de rentas, las pensiones no contributivas (unas 450.000 pensiones de 461 € mensuales con prorrateo de pagas, cantidad claramente insuficiente), a las que no acceden las personas beneficiarias de pensiones contributivas (algo menos de 10 millones, si bien 2,35 millones reciben complementos a mínimos).
- El tipo de interés de actualización aplicado.
- ...

En fin, de utilizar unos criterios u otros, pueden derivarse diferencias notables. Tanto como que la afirmación de que por cada euro aportado se recibe en promedio 1,51 € (IAE), 1,74 (BdE), puede disminuir hasta 1,13 de aplicar los criterios que utiliza Seguridad Social. Lo mismo ocurre, claro está, con la Tasa Interna de Rendimiento que extraen estos análisis (entre el 3,11% anual y el 1,54% la diferencia es enorme) Demasiada holgura para considerar la utilidad de estos análisis.

Por último, una pregunta: ¿Le calculamos la TIR a los impuestos pagados y los servicios recibidos, prorrateando el gasto e inversión pública? Más bien no.

En todo caso, quisiéramos insistir aquí en una petición que venimos haciendo desde hace tiempo al Gobierno de España. La mejor forma de situar en su justa medida las proyecciones generales, estudios e informes globales o parciales que se publican recurrentemente sobre la Seguridad Social y el sistema de pensiones, es contar con una estimación y proyección periódica oficial de la propia Seguridad Social. Esta se realizó y presentó en 2019 en el marco de los cursos de verano que organiza la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Sin embargo, no se ha elaborado y publicado un Informe derivado de ese trabajo y proyecciones que presentó la Seguridad Social¹.

Por tanto, sirva esta comparecencia como emplazamiento al Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones, para que en el menor plazo posible y, a partir de ahí, de forma periódica, elabore ese Informe oficial de valoración y proyecciones que será una herramienta muy útil para ustedes en esta Comisión, para los interlocutores sociales, para los medios de comunicación y para la sociedad en general. Si contáramos con ello, la difusión y proliferación de estudios y proyecciones, en ocasiones de gran interés y otras no tanto, estaría más ajustada.

Todos estas cuestiones, entre otras, sitúan otra prioridad, la de abordar de forma clara, proactiva, transparente y con campañas y actuaciones concretas, el cuestionamiento que atraviesa nuestro sistema de Seguridad Social entre algunas capas de población, especialmente las más jóvenes (como bien se señala en el borrador de recomendación 17 bis sobre Juventud y Seguridad Social, del texto que se discutía en 2019 en esta Comisión), al mostrar su preocupación por la consideración extendida de que los jóvenes no accederán a una pensión pública o que esta no será suficiente para poder vivir. Lo anterior es consecuencia, en buena medida, de continuas campañas del sector privado que comercializa productos de pensión, que no son contrarrestadas suficientemente por los sucesivos Gobiernos, fuerzas políticas con representación parlamentaria e interlocutores sociales, es decir de quienes representan/representamos

¹ Puede visualizarse la presentación del informe a cargo de la Subdirección General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social en el siguiente enlace (a partir del minuto 31): https://www.youtube.com/watch?v=Az12d_K6Jx0 De la misma forma, pueden consultarse los documentos de apoyo de dicha presentación a través de la Revista Seguridad Social en el enlace: <https://revista.seg-social.es/2019/07/08/mesa-redonda-sobre-sostenibilidad-de-la-seguridad-social/>

intereses generales. Restablecer esa confianza en el sistema de pensiones en particular y en el estado de bienestar con carácter general (exigido al máximo en la actual pandemia), es un objetivo esencial.

Un sistema de pensiones suficientes y sostenibles

España es una economía que genera renta suficiente para mantener un sistema público de pensiones de calidad. Para ello, es necesario que, junto a las medidas que se vienen adoptando, de forma pactada en las últimas décadas, se tomen decisiones coherentes con ellas en un calendario de implantación progresiva

La diferencia entre ingresos por cotizaciones y gasto en prestaciones contributivas, presenta cifras negativas desde el año 2011, hasta estabilizarse en torno a los 17.000 millones de euros anuales y un 1,5% del PIB. En este desequilibrio influye, aunque no es causa única, una disminución de cotizantes en la doble recesión de la economía española entre 2008-14, incrementada por las políticas desarrolladas en ese periodo. La senda de recuperación del empleo, no aún de los efectos de la política de devaluación salarial estructural practicada, se ha visto truncada en 2020, esperemos que coyunturalmente, por la actual crisis sanitaria.

El aumento del empleo a tiempo parcial, del trabajo autónomo, de la temporalidad de nuevo, la caída de los salarios de entrada, entre otras, favorecen esta situación. A ello se ha unido ahora los efectos de la pandemia, el confinamiento y la paralización de la economía con la consiguiente disminución de ingresos por cotizaciones y fiscales, unido al esfuerzo creciente en medidas para contrarrestar las dificultades económicas, desde el Estado y dentro de él, también la Seguridad Social (prestaciones extraordinarias de IT, desempleo, cese de actividad, ERTes,...)

En sentido contrario han operado el incremento del salario mínimo interprofesional (SMI) hasta los 950 € mensuales, o la tendencia a la recuperación salarial trasladada a la negociación colectiva en los últimos años.

También incide, claro está, de forma significativa y creciente en el tiempo durante los próximos años el incremento progresivo del número de pensionistas en relación al número de cotizantes, provocado por el envejecimiento de la población, el incremento de la esperanza de vida y las mejores pensiones nuevas en relación con las que causan baja.

Las proyecciones de la Comisión Europea preveían antes de la reforma de 2013 que el gasto en pensiones alcanzase su máximo en el año 2050 (15% del PIB, con un incremento en torno a los 4 puntos porcentuales), estabilizándose para después decrecer, a partir de ese momento.

La AIREF sitúa el gasto necesario en 2050 entre el 14,2 y el 15,1%, con corrección de la reforma de 2013 según se suprima, mantenga o modifique el actual Factor de Sostenibilidad definido en la misma.

La Seguridad Social en el citado estudio, no publicado, pero si presentado en julio de 2019 en la UIMP, lo situaba en 2050, en distintos escenarios, por debajo del 14% del PIB, con una disminución en la siguiente década de entre 1,5 y 2 puntos porcentuales del PIB, puesto que este estudio extendía sus efectos hasta 2060.

Por tanto, la conclusión es clara, mantener un gasto en torno a este conjunto de cifras, garantizando con ello un tratamiento comparable a las distintas generaciones, también las más numerosas de los baby boomers que durante décadas han aportado sus cotizaciones y contribución fiscal, es perfectamente soportable. Otros países europeos ya están o superan hoy las cifras que necesitaremos nosotros a mediados de siglo, sin los efectos de la reforma de 2013 (Francia, Italia, Finlandia, Austria,...) con estructuras fiscales más eficientes que las nuestras.

Para ello, hay cosas que hacer, sin duda, pero también contamos con margen de mejora en nuestro mercado de trabajo y nuestro sistema fiscal muy superior al del resto de países de la eurozona, por ejemplo.

Nuestro sistema de pensiones es sostenible y mejorable, especialmente si las reformas se hacen en el marco del Pacto que dio origen a esta Comisión y son consensuadas con los interlocutores sociales, lo que es garantía de eficacia, legitimación social y del mantenimiento del carácter contributivo del sistema de pensiones.

El principal objetivo del sistema de pensiones es social, garantizar rentas suficientes a quienes finalizan su vida activa por edad, situación invalidante para el trabajo o son beneficiarios de una persona que ha fallecido generando derechos a pensión contributiva. Estas rentas han de tener relación, no identidad, con el nivel económico que tuvieron durante la vida activa y determinaron las bases de cotización en actividad. En cualquier caso, deben garantizar un nivel mínimo suficiente para el conjunto de la ciudadanía.

Estas rentas despliegan sobre el conjunto de la economía, un papel cada vez más relevante para sostener la demanda interna, por tanto, el consumo y el empleo asociado al mismo. Las pensiones son también un estabilizador de la economía al limitar los efectos negativos de los ciclos que de forma periódica afectan a la actividad productiva. Esta función será creciente también en las próximas décadas debido al aumento del peso relativo de la población pensionista sobre el conjunto.

Son asimismo un factor de cohesión social y territorial, construido en el caso de España mediante un sistema de solidaridad inter-generacional e inter-territorial.

La mejor forma de mantener la legitimación social de nuestro sistema tributario y de protección social, es transmitir la confianza de que quién hoy contribuye al sistema, recibirá del mismo prestaciones comparables a las que financia.

El debate de fondo, por tanto, no reside en si es sostenible o no el sistema público de pensiones, sino en cómo se aborda un reparto equitativo y justo de los esfuerzos necesarios para su financiación.

En ese marco, no es un asunto menor el proceso de digitalización y revolución tecnológica que vivimos. Implica un incremento de productividad, no necesariamente del empleo. Por ello, deben abordarse medidas de financiación de la Seguridad Social que nos permitan mejorar los ingresos por cotizaciones acompañadas además de herramientas adicionales y complementarias, al menos durante el periodo de necesidades crecientes que hemos detallado.

Incrementar las fuentes de ingresos del sistema, lo que significa también reforzar su contributividad en la parte procedente de cotizaciones, además de garantizando un flujo de ingresos presupuestarios preestablecidos, son aspectos claves para garantizar la sostenibilidad social y económica del sistema de pensiones.

Actuaciones a muy corto plazo y medidas a medio-largo plazo

Es preciso frenar la sensación de incertidumbre, ciertamente sobreactuada, que se viene generando en los últimos años en torno al sistema de pensiones. Para ello, en nuestra opinión es preciso desarrollar de manera inmediata y así se lo hemos trasladado ya al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, un paquete de medidas que, por un lado, retorne la situación al marco de consenso necesario en materia de pensiones corrigiendo la reforma de 2013 en materia de revalorización de pensiones y factor de sostenibilidad (hay otros aspectos que es preciso modificar también, como el sistema de integración de lagunas, con fuerte impacto de género); por otro, debemos concretar ya, en un plazo breve medidas que reequilibren la diferencia entre ingresos (cotizaciones y transferencias

preestablecidas) y gastos en pensiones contributivas, fijar ya el itinerario, en el plazo más breve posible (antes de la pandemia hablábamos de 3-5 años) con fechas y objetivos predeterminados y la garantía de un flujo de financiación estable, sostenido y suficiente, para trasladar un mensaje de tranquilidad y confianza a la ciudadanía.

A continuación, con una perspectiva temporal más amplia, deben producirse las nuevas recomendaciones de esta Comisión Parlamentaria, con el mayor consenso posible, reanudar los marcos de concertación social, complementarios del acuerdo político que caracterizan la definición de nuestro sistema de pensiones desde 1995.

Tanto para la primera fase, como para la segunda, CCOO ha elaborado y hecho públicos distintos informes y propuestas que permiten mejorar los ingresos de la Seguridad procedentes de cotizaciones o presupuestos del Estado. Bien utilizando los márgenes que las reformas paramétricas aún permiten (amplios), bien garantizando ingresos procedentes de la imposición general.

Se relacionan a continuación algunas de las alternativas que pueden ser de utilidad a juicio de CCOO:

- Actuaciones sobre tipos de cotización. Bien de carácter coyuntural, bien estructural (teniendo en cuenta la reducción de casi cuatro puntos porcentuales de cotizaciones sociales entre 1980 y 1995). También es preciso tener en cuenta que cualquier actuación en esta materia es cofinanciada con ingresos fiscales al recuperar parte del coste de las cotizaciones en las declaraciones fiscales anuales.

Evolución tipos de cotización por contingencias comunes

	1982	1983	1984	1985-1992	1993-1994	1995-actualidad
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

Fuente: Seguridad Social

- Incremento de bases máximas de cotización, con un impacto máximo potencial en torno a los 8.000 millones de euros².
- Incremento del Salario Mínimo Interprofesional y, con ello, de la base mínima de cotización. Esta medida ha tenido un recorrido relevante en los últimos años, si bien aún tiene margen de mejora.
- Cotización por ingresos reales en el Régimen Especial de Autónomos y en el Sistema Especial de Empleo en el Hogar, del Régimen General de la Seguridad Social. La base mínima de cotización en el RETA está, desde 2019, por primera vez, por debajo de la del Régimen General, es una anomalía que debe corregirse.
- Asunción por parte del presupuesto del Estado del conjunto de gastos de Seguridad Social que no deben financiarse con cotizaciones: Gastos de funcionamiento, reducciones de cuotas, políticas de empleo, diferencial de cotizaciones empresariales en el sector agrario,...
- Financiación parcial creciente, más allá de las indicadas y las ya asumidas (complementos a mínimos), desde el presupuesto del Estado, con objeto de garantizar en la medida de lo necesario el tratamiento comparable a las distintas generaciones con independencia de su número. Pueden

² Puede consultarse el Informe completo de CCOO que desarrolla esta propuesta en la siguiente dirección web: <https://www.ccoo.es/ca30a17c0b7b069594aae98a8cd500f5000001.pdf>

referenciarse como un porcentaje del conjunto del sistema contributivo o una parte de él, bien de las prestaciones derivadas de contingencias ciertas (jubilación) o de concreción aleatoria (invalidez y fallecimiento). En cualquier caso, esta aportación reglada que pudiera establecerse, podría estar vinculada a la evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en los términos que se abordaba en el texto de la Recomendación 3 dedicada al Fondo de Reserva en la redacción del borrador que se debatía en esta Comisión en febrero de 2019.

- Esta financiación debe hacerse, mediante transferencias y debe ir acompañada de una decisión de cierre de la práctica de utilizar la figura de préstamos del Tesoro Público a la Seguridad Social que se ha vuelto a poner en práctica en los últimos años por los sucesivos gobiernos, incluso los que han manifestado su desacuerdo con esta práctica pero aún no han concretado su corrección. Junto a ello, debe articularse una solución contable que permita condonar y hacer desaparecer los préstamos hoy acumulados a tipo de interés 0 y sin amortización alguna hasta la fecha. Se desarrolla esta cuestión más adelante en este documento y de forma más amplia, en las notas al borrador de la Recomendación 1ª en su redacción de febrero 2019.
- ...

Estas medidas, total o parcialmente, junto con otras que, propuestas por el resto de protagonistas de la concertación política y social que conforman el desenvolvimiento del Pacto de Toledo, puedan contar con consenso suficiente, permiten abordar de forma coherente las necesidades del sistema de pensiones.

Necesidades en materia de recursos humanos y materiales

Entre esas necesidades, no queremos dejar de mencionar la de reforzar los recursos humanos y materiales dedicados a la gestión de la Seguridad Social.

Las plantillas de la Seguridad Social vienen sufriendo un proceso de envejecimiento progresivo desde hace años, como consecuencia de la no renovación de las mismas. Es un proceso que afecta a distintos ámbitos de las administraciones públicas, pero en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, incluido entre estas el Servicio Público de Empleo, se ha convertido en un problema de una magnitud enorme, y que se presentan de forma específica más adelante. En esta crisis sanitaria estamos viviendo sus efectos de forma intensa, en la tramitación de prestaciones por desempleo, pero también en las dificultades para tramitar el nuevo Ingreso Mínimo Vital, por ejemplo.

La respuesta a esta carencia no estará solo en la digitalización que ya cubre un amplio espectro y lo hará con más intensidad seguro.

Algunos comentarios al último borrador conocido de Recomendaciones del Pacto de Toledo

Recomendación 0. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones.

Comisiones Obreras comparte la orientación del último borrador de recomendaciones (febrero de 2019) sobre este punto. En concreto, CCOO considera necesario remarcar que aunque respecto de nuestro sistema de Seguridad Social y, particularmente, de pensiones existe un amplio consenso político y social, plasmado, de una parte, en los Informes del Pacto de Toledo de 1995, y sus reformulaciones de 2003 y 2011, así como en los distintos acuerdos alcanzados en el marco del Diálogo Social (los más relevantes en 1996, 2001, 2006 y 2011) que, a lo largo de más de tres lustros, se han ido realizando. Precisamente

este modelo de evaluación y revisión del sistema articulado desde un marco de participación social y política amplio es el que ha dado los mejores resultados y, a nuestro juicio, es el que debe seguir utilizándose.

De la misma forma que debe referenciarse de forma expresa, como ya hacía el borrador de recomendaciones que *“Los principios que definen nuestro sistema de Seguridad Social, de universalidad, unidad, solidaridad, redistribución de rentas, igualdad, y suficiencia exigen que la ciudadanía, entendida en toda su expresión, sea partícipe de estas cualidades que se traducen en un adecuado y necesario modelo de protección social.”*

CCOO comparte así plenamente las recomendaciones planteadas en la última versión conocida del borrador planteado en la Comisión Parlamentaria (2019):

“- Reafirma su compromiso en el mantenimiento, mejora y adaptación del sistema público de Seguridad Social y, especialmente, del sistema de pensiones, basado en la solidaridad inter-generacional y dentro de cada generación, y a través del reparto de las cargas.

- Se opone a cualquier transformación radical del sistema, que suponga una ruptura de los principios en que se asienta el actual sistema público de pensiones, en especial los de solidaridad de derechos y obligaciones, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública en la dirección y gestión del sistema.

- Rechaza eventuales reformas del sistema de pensiones que, aun manteniendo teóricamente algunos de los rasgos básicos del sistema, sin embargo afecten al principio de solidaridad entre generaciones y dentro de cada generación y/o a la suficiencia de pensiones.

- Considera que el actual sistema de pensiones, en su modalidad contributiva, da respuesta protectora a las diferentes situaciones de necesidad en que una persona trabajadora o una pensionista, o un familiar de una u otra, pueden encontrarse, por lo que no parece adecuado parcelar el mismo, en función del origen de la necesidad a proteger, modificando su naturaleza en orden a su financiación, puesto que ese cambio afectaría de igual modo a la propia regulación de las pensiones afectadas.

- Por último, reitera que la financiación del sistema de la Seguridad Social ha de adecuarse a la naturaleza de la protección, de modo que las prestaciones no contributivas y servicios de carácter universal se financien a través de la aportación del Estado a la Seguridad Social, al tiempo que, respecto de las prestaciones contributivas, aun manteniendo las cotizaciones sociales como fuente básica de su cobertura financiera, las mismas requieren de apoyos y recursos económicos adicionales, basados en la imposición general, de forma que se asegure la sostenibilidad del sistema de prestaciones contributivas, así como la suficiencia de las mismas.”

Recomendación 1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero

A juicio de CCOO resultan evidentes los efectos positivos que a lo largo de este periodo ha tenido la progresiva separación de fuentes ha tenido para el sistema, en cuanto por su doble contribución al fortalecimiento financiero de sus cuentas y al reforzamiento de su doble lógica contributiva y solidaria.

Sin embargo, la crisis económica y las tensiones financieras de los últimos años han puesto de manifiesto que el proceso de separación de fuentes establecido en el Pacto de Toledo desde 1995, pese a haberse completado en los términos acordados en el Diálogo Social en 1996 y 2001, se debe seguir desarrollando y no ha sido aún completado, en la medida en que las cotizaciones sociales continúan sufragando gastos de naturaleza no contributiva que, en sentido estricto, deberían ser asumidos por el Estado a través de aportaciones a los presupuestos de la Seguridad Social. Así como tampoco se ha implementado

completamente el principio de separación de fuentes en todas las prestaciones de Seguridad Social, como ocurre, por ejemplo, en el caso de las prestaciones por desempleo, donde las cotizaciones sociales siguen financiando prestaciones asistenciales y políticas activas de empleo.

Saldo del Sistema de Desempleo (millones de euros)

Año	GASTOS				INGRESOS	SALDO REGISTRADO	SALDO CONTRIBUTIVO
	Prestaciones Contributivas	Prestaciones Asistenciales	Políticas activas	TOTAL Gastos	cotizaciones desempleo	Ingresos cuota desempleo - gasto prestaciones y PA	Ingresos - Gasto prestaciones contributivas
2002	7.829	3.096	4.808	15.733	13.474	-2.259	5.645
2003	8.329	2.796	5.357	16.482	14.533	-1.949	6.204
2004	9.140	3.010	5.702	17.852	15.451	-2.401	6.311
2005	9.751	3.215	6.109	19.074	16.793	-2.281	7.042
2006	10.601	3.309	6.990	20.900	18.245	-2.655	7.644
2007	11.527	3.501	7.067	22.095	19.356	-2.739	7.829
2008	14.290	3.872	6.385	24.548	15.031	-9.517	741
2009	23.803	8.563	7.281	39.647	18.419	-21.228	-5.385
2010	23.462	7.004	8.466	38.932	13.600	-25.332	-9.862
2011	20.754	11.100	7.714	39.569	18.152	-21.417	-2.602
2012	22.677	9.021	5.116	36.813	17.400	-19.413	-5.277
2013	21.456	8.651	3.765	33.872	16.777	-17.095	-4.678
2014	16.695	8.101	5.313	30.110	17.113	-12.996	418
2015	13.042	7.619	4.150	24.811	17.853	-6.958	4.811
2016	11.671	6.922	4.390	22.983	18.758	-4.226	7.087
2017	11.024	6.373	5.575	22.972	19.750	-3.222	8.726
2018	11.370	5.933	5.278	22.581	21.000	-1.581	9.630
2019	12.285	6.416	8.138	26.839	22.740	-4.099	10.455
2020*	4.839	3.190	831	8.860	7.173	-1.687	2.334

*Hasta abril 2020

Fuente: elaboración propia CCOO a partir datos SEPE

También en cumplimiento del principio de separación de fuentes resulta necesario reafirmar el hecho de que, en los casos en los que sea necesario, el equilibrio financiero del sistema debe estar garantizado por el Estado a través de las correspondientes transferencias. En este sentido la utilización de los préstamos a la Seguridad Social transmiten una falsa imagen de endeudamiento y precariedad del sistema.

A este respecto es necesario llamar la atención sobre el hecho de que las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social están recogidas en el art. 109 de la Ley General de Seguridad Social y, entre otras de menor volumen, se resumen en dos principales: las cotizaciones sociales y las aportaciones del Estado.

Sin embargo, en los últimos años se ha acudido en ocasiones a la figura de los “préstamos” del Estado a la Seguridad Social. Se trata, a nuestro juicio, de una figura técnicamente inadecuada y que, además, proyecta en la sociedad una falsa idea de endeudamiento de la Seguridad Social que a la postre debilita la imagen de solvencia que sin duda merece.

El último caso lo hemos tenido en la aportación aprobada en el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, en el que se contemplaba dos medidas diferenciadas destinadas al mismo objetivo de contribuir al equilibrio financiero del sistema: 16.500 millones de euros en forma de préstamo (regulado en el art. 11 de la citada norma), y 14.374 millones de euros en forma de aportaciones del Estado (art. 10), a los que hay que sumar, en lo que va de 2020, los 13.800 millones de euros previamente transferidos, también en la indebida forma de préstamo del Tesoro en el marco actual de prórroga presupuestaria.

El equilibrio financiero que requiere el sistema de Seguridad Social debe pasar por reforzar la estructura de ingresos del sistema, actuando sobre los amplios márgenes de contributividad que aún permite este y mediante aportaciones regladas del Estado, sin recurrir a la figura de préstamos.

Recomendación 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones

Garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones públicas durante todo el periodo de percepción resulta un requisito imprescindible derivado del principio de contributividad. Precisamente para garantizarlo el artículo 50 de la Constitución Española mandata a los poderes públicos a que establezcan un sistema de revalorización periódico de las pensiones. Es evidente que el actual IRP (Índice de Revalorización de Pensiones), cuya aplicación se ha suspendido en los últimos ejercicios pero que no se ha derogado y continúa en vigor, no concita el nivel de acuerdo político y social que precisa un elemento tan trascendente del sistema de pensiones. Urge la sustitución del IRP por un mecanismo de revalorización que garantice de forma expresa y automática el mantenimiento del poder adquisitivo de pensiones.

De la misma forma, la suficiencia de las pensiones debe garantizarse a partir de una adecuada tasa de reposición (relación pensión/salario) y un sistema de complementos a mínimos que garantice pensiones dignas en todos los casos. Ambos elementos deben formar parte también de forma expresa del marco regulatorio del sistema de pensiones y de las conclusiones de esta Comisión.

Recomendación 3. Fondo de reserva.

El Fondo de Reserva constituido en 2001 estaba llamado a tener un papel en relación a la sostenibilidad del sistema de pensiones derivada del reto demográfico mucho más relevante que el que ha posibilitado su consumo anticipado durante la crisis económica de 2008.

No obstante, las herramientas de este tipo siguen manteniendo un papel relevante como instrumento anti-cíclico que ayude a la sostenibilidad financiera de las prestaciones contributivas en momentos de dificultad económica puntual. Cabría en este sentido valorar la posibilidad de extender esta figura a las prestaciones de desempleo.

Asimismo, debe definirse de manera más concreta la idea de dotación mínima del Fondo de Reserva en un 5 ¿7? Anual del gasto en pensiones contributivas. ¿Origen de la financiación de esa dotación en cotizaciones, aportación presupuestaria, la segunda solo en defecto de la primera?

Recomendación 4: Financiación, simplificación e Integración y convergencia de regímenes especiales.

La simplificación, integración y convergencia de los distintos regímenes de Seguridad Social tiene como objetivo prioritario garantizar un marco igualitario de derechos y obligaciones a todas las personas trabajadoras, manteniendo, en su caso, sólo aquellas peculiaridades que se encuentren debidamente justificadas por la idiosincrasia singular de la actividad concreta de la que se trate.

En este marco, resulta prioritario intensificar la convergencia de los elementos relacionados más directamente con la contributividad: tipos de cotización, bases de cotización ligadas a ingresos reales, etc.

El proceso de integración está esencialmente hecho, salvo dos regímenes especiales, uno cuyo volumen de cotizantes es hoy mínimo (menos de 2.000) y otro de ámbito limitado (en torno a 70.000). No obstante, la proliferación de sistemas especiales dentro del Régimen General, debe ser, como indica el borrador de recomendación, objeto de revisión.

La idea de mantener tratamientos específicos al régimen de autónomos es controvertida. Es una parte relevante del sistema de Seguridad Social y no debe tratarse de forma separada. Compartimos la idea de convergencia en cotización y coberturas con el Régimen General. La idea del trabajo a tiempo parcial es delicada y requiere prudencia, pudiendo abrir una puerta al fraude que debe evitarse. No obstante, el mismo efecto se consigue, con la cotización (y tributación) por ingresos reales, si bien la base mínima debe mantenerse, complementando la derivada del ingreso real, en su caso y con las limitaciones que se establezcan, para garantizarla.

La actuación combinada y transparente en materia de cotización y tributación, refuerza la contributividad del sistema, y la equidad en materia tributaria y de Seguridad Social. Mantener un sistema de libre elección de base de cotización, como establece el borrador de recomendación, abona los efectos contrarios.

La convergencia apuntada en el régimen de clases pasivas es compleja. Hay aspectos en los que es posible (como se indica en el borrador de Recomendación 18 sobre personas con discapacidad-capacidades diferenciadas, en el que trabajó esta Comisión en 2019 y, entendemos sigue haciéndolo), por coberturas distintas en un régimen y otro, pero las tres grandes diferencias: tipos y bases de cotización, base reguladora y edades de acceso a la jubilación, tienen cada una de ellas por sí misma y las tres juntas de forma combinada, una complejidad extremadamente relevante.

Recomendación 5. Adecuación de las bases y periodos de cotización.

El sistema público de Seguridad Social tiene como uno de sus principales ejes vertebradores el equilibrio entre el refuerzo de los principios de contributividad y solidaridad. El principio de contributividad resulta imprescindible en el caso de un sistema de pensiones profesional, y el de solidaridad, igualmente imprescindible en el caso de un sistema público de Seguridad Social y especialmente necesario en relación a las carreras de cotización más precarias que siguen presentando algunos colectivos.

En este sentido no deben aumentar en modo alguno los actuales quince años de periodo mínimo de cotización necesario para acceder a una pensión contributiva de la Seguridad Social, al igual que el mantenimiento y mejora de las pensiones mínimas con una estructura y cuantías que no provoquen un desincentivo a la cotización.

Debe revisarse el actual sistema de integración de lagunas, especialmente penalizador de forma singular para las mujeres. La fórmula acordada en 2011³, sustituida por la actual, sin acuerdo, en 2013, puede ser un punto de partida para esta cuestión incorporando elementos que refuerzan su relación de contributividad, por ejemplo, utilizando cotizaciones realizadas por la persona trabajadora que no se hayan incluido en el periodo de cotización.

³ El Acuerdo de Diálogo Social que dio lugar a la Ley 27/2011 en la redacción original que le dio al art. 161.1.2 LGSS establecía la fórmula de integración de lagunas de modo que las primeras 24 lagunas se integraban con bases propias del trabajador no utilizadas en el periodo de cálculo, las segundas 24 lagunas se integran con el 100% de la base mínima, y el resto de lagunas se integran con el 50% bases mínimas. Sin ser una regulación óptima, mejoraba claramente la precedente. Sin embargo, tal regulación no llegó nunca a entrar en vigor y en virtud del apartado 3 de la disposición final 20.2 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, la fórmula se volvía a modificar con una regulación actualmente en vigor, por la que las primeras 48 lagunas se integran con el 100% de la base mínima y el resto con el 50% bases mínimas, es decir, empeorando tanto la regulación de la Ley 27/2011, como la precedente que se había querido corregir.

Efecto de la reforma (2012) en la fórmula de integración de lagunas

Última base cotización (€/mes)	98 lagunas	72 lagunas	48 lagunas	32 lagunas	16 lagunas
1.000	-1.12%	-1.31%	-1.48%	-1.92%	-0.97%
1.200	-2.38%	-2.44%	-2.49%	-2.79%	-1.40%
1.400	-3.32%	-3.27%	-3.22%	-3.42%	-1.72%
1.600	-4.04%	-3.90%	-3.78%	-3.89%	-1.95%
1.800	-4.62%	-4.40%	-4.21%	-4.26%	-2.13%

Fuente: elaboración propia CCOO

En este sentido, debemos señalar que la evolución del mercado de trabajo, si bien ha posibilitado una mejora evidente de las carreras de cotización de las mujeres trabajadoras, esta es todavía insuficiente. Por lo que este tipo de mecanismos de solidaridad siguen siendo necesarios.

Porcentaje de nuevas personas jubiladas que habrían podido acceder a la jubilación ordinaria a los 65 años, por reunir carrera completa de cotización (38 años y 6 meses)

Personas jubiladas en el año de referencia		MCVL 2009	MCVL 2017	Evolución (2017/2009) (crecimiento porcentual)
Total Sistema	Total Sistema	53,0	58,3	9,86
	Mujeres	21,2	35,1	65,46
	Hombres	67,5	73,4	8,76
Régimen General	Total Régimen General	58,9	61,0	3,53
	Mujeres	26,9	39,8	47,85
	Hombres	72,9	75,8	3,99
Régimen Especial T. Autónomos	Total RETA	34,6	46,9	35,68
	Mujeres	7,4	16,0	117,45
	Hombres	49,5	64,1	29,44

Fuente: elaboración propia secretaría confederal políticas públicas y protección social CCOO, a partir de datos MCVL

En el mismo sentido de mejora de las carreras de cotización, cabría también señalar el efecto positivo que la acentuación de los parámetros de contributividad contenidos en la reforma de pensiones de 2011 está desplegando en relación al comportamiento de cotización registrado en el caso del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Una ampliación del periodo de cálculo a toda la vida laboral, como se sugiere, presenta problemas por el efecto que tendría derivado de la precariedad estructural que sufren las edades más jóvenes (como bien se define en el texto de la Recomendación 17 bis sobre Jóvenes y Seguridad Social, que se ha debatido en la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo en 2019), entre otros colectivos.

En cualquier caso, debe mantenerse la actual garantía de actualización de bases de cotización de acuerdo a la evolución de la inflación. Hemos de recordar que este es un elemento directamente relacionado con la contributividad de la prestación que garantiza que la pensión mantiene una relación constante respecto del poder de compra que tenían los salarios que la lucran mediante la correspondiente cotización.

De igual modo, la segunda alternativa del debate que se propone sobre ampliación en el periodo de cálculo adicional a los 25 años que estarán en vigor en 2022, debe contemplar la opción de que la persona pensionista pueda escoger aquellos años de su carrera de cotización que le sean más favorables. Debe evitarse una situación que hoy se produce de penalización elevada a personas expulsadas del mercado de trabajo en los últimos años de su vida laboral previa a la jubilación, con elevado peso relativo de esos últimos años pese a contar con largas carreras de cotización.

La relación entre las bases de cotización máximas y la pensión máxima debe guardar el necesario equilibrio entre aportaciones realizadas y prestaciones percibidas para garantizar la contributividad, pero sin menoscabo de la dimensión solidaria del sistema. El incremento de las bases máximas es una necesidad que debe acometerse teniendo en cuenta lo anterior, de forma que, en cualquier caso, el saldo entre ingresos por cotizaciones derivados del incremento y gasto en pensiones, derivado de una eventual actuación sobre la pensión máxima, deje un saldo positivo para el conjunto del sistema, no minorando la relación actual.

Recomendación 6. Incentivos al empleo.

La experiencia ha demostrado que una política de incentivos generalizados puede hacer perder parte de la eficacia de los mismos sobre la generación de nuevo empleo o su mantenimiento, de modo que debería concebirse como una herramienta excepcional y concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma especial.

Dentro de los colectivos que requieren especial atención cabe destacar, entre otros, por su impacto directo sobre las carreras de cotización y el cálculo de pensiones, los casos de personas desempleadas de larga duración, las personas contratadas a tiempo parcial y la baja tasa de actividad que presentan las personas de 55 o más años de edad.

En todo caso, los incentivos al empleo deben descansar exclusivamente sobre bonificaciones a la contratación y en ningún caso debe hacerlo sobre la reducción de cuotas o la minoración de tipos de cotización, ya que ello contribuye negativamente sobre la situación financiera del sistema.

Recomendación 7. Modernización e información al ciudadano.

La Ley 27/2011 previó un sistema de información homogénea de la prestación de jubilación esperada desde la Seguridad Social y de los instrumentos de previsión social complementaria. Ese mandato no se ha cumplido, pese a contar, desde el otoño de 2014 con un texto acordado con los interlocutores sociales que el Gobierno de la época decidió no aprobar.

Con posterioridad, la Seguridad Social ha desarrollado una aplicación que da esta información y las empresas que comercializan productos de seguros, planes de pensiones,... lo hacen en buena medida también. Pero las informaciones suministradas no son homogéneas, lo que dificulta la transparencia y la información útil a la ciudadanía. En este año se ha previsto la información futura desde los planes de pensiones, pero de nuevo sin homogeneidad. Es más que conveniente recuperar este compromiso para que se dé una información homologable en términos de renta vitalicia mensual, con una base técnica adecuada y regulada en el ordenamiento jurídico desde los sistemas de segundo y tercer pilar, para hacer esa información homologable a la que suministran las pensiones públicas

Recomendación 8. Gestión del sistema.

Los canales de gestión telemáticos no pueden absorber por sí mismos el grueso de la gestión que requiere la Seguridad Social en su relación con los ciudadanos, por lo que también debe reforzarse la estructura de atención directa a través de las oficinas de Seguridad Social.

En este sentido resulta imprescindible reforzar las plantillas de las entidades gestoras y los servicios comunes para garantizar en el futuro inmediato el mantenimiento del servicio público de Seguridad Social con empleados públicos. De los actuales 24.622 empleados públicos que garantizan la atención del sistema de Seguridad Social, el 60% tiene más de 55 años. El 85% está por encima de 50 años. De este modo, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que en el plazo máximo de 5 años se jubilará el 23,03%; una situación que será mucho más grave si tomamos como referencia los próximos 10 años, momento en el que habrá alcanzado la edad de jubilación el 60,06% del total de la actual plantilla⁴. Se trata, por tanto, de una situación que, de no corregirse, pondrá en grave riesgo la continuidad del servicio público de Seguridad Social en los términos de garantía que históricamente viene ofreciendo.

Recomendación 9. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

Para garantizar el adecuado cumplimiento del papel que la legislación atribuye a las Mutuas colaboradoras resulta necesario reforzar los instrumentos de transparencia en la gestión y control públicos así como la reordenación de aquellas prestaciones que actualmente tiene atribuidas y que no son propias de su actividad (por ejemplo, Cese de actividad de trabajadores autónomos, prestación por hijo o menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave,...)

Recomendación 10. Lucha contra el fraude.

La lucha contra el fraude debe comportar la aprobación de planes conjuntos entre las distintas instituciones públicas que tienen atribuidas competencias en esta materia (Seguridad Social, Inspección de Trabajo, Administración tributaria, Fuerzas de Seguridad, ...), de modo que con el fin de facilitar la consecución de este objetivo debe favorecerse que todas estas Administraciones puedan cruzar y compartir la información existente en sus bases de datos y colaboren en planes de actuación conjuntos en los que participen también los interlocutores sociales.

En 2019 se dio rango normativo al Observatorio del Fraude, primer espacio de colaboración y seguimiento conjunto de las distintas entidades gestoras, con excepción del SEPE, la Inspección y los interlocutores sociales. Es una buena iniciativa, promovida hace una década, dormida después durante años y revitalizada en 2019 que, en 2020 no está teniendo, en las especiales circunstancias actuales, el desarrollo debido. Es un elemento al que prestar máxima atención y fomentar su labor y utilidad en el ámbito general del Estado y en cada una de las provincias.

Recomendación 12. Edad de jubilación

La prolongación de la vida profesional constituye una de las posibles respuestas, aunque no la única, al alargamiento de la esperanza de vida a fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema en el largo

⁴ Puede consultarse un estudio pormenorizado sobre esta cuestión elaborado por la Sección Sindical de CCOO de Seguridad Social en: <https://sae.fsc.ccoo.es/3563ea869e3cc3cafb690067f266690f000050.pdf>

plazo. Para alcanzar ese objetivo en términos socialmente aceptables, acercando la edad de salida efectiva del mercado de trabajo tanto como sea posible a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida en cada caso, la base debe centrarse en la voluntariedad del trabajador en el marco del actual modelo de jubilación flexible a diferentes edades basado en incentivos y desincentivos que garanticen el equilibrio financiero de la jubilación. En este apartado hay amplios márgenes de mejora, como puede verse en el siguiente cuadro, expresado en términos anuales para simplificar el cuadro, pero que debería verse en términos trimestrales.

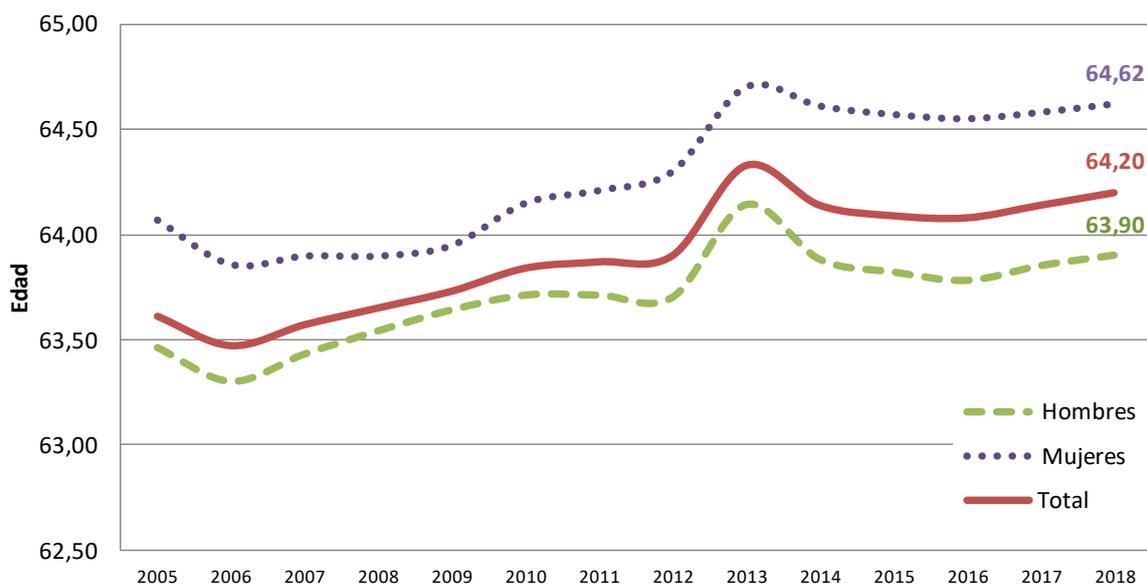
Coeficientes de equilibrio financiero para la jubilación anticipada/demorada

Edad	Expectativa de Pensión/61	Variación	Coefficiente equilibrio
61	24,81	18,99%	4,75%
62	23,81	14,20%	4,73%
63	22,82	9,43%	4,72%
64	21,83	4,70%	4,70%
65	20,85	0,00%	0,00%
66	19,88	-4,66%	4,66%
67	18,91	-9,28%	4,64%
68	17,96	-13,86%	4,62%
69	17,01	-18,39%	4,60%

Fuente: elaboración propia CCOO

La implementación del modelo de jubilación flexible a diferentes edades desde 2001, y las sucesivas revisiones que se han venido realizando en el mismo en el marco de las reformas pactadas posteriormente, ha permitido compatibilizar ambos objetivos: acercamiento progresivo de la edad efectiva y edad legal de jubilación y mantenimiento del derecho a la jubilación anticipada.

Edad media de acceso a la jubilación



Fuente: Seguridad Social

En los cuadros y gráficos anteriores puede comprobarse cómo aún queda margen para seguir ahondado en los efectos de este modelo de jubilación, que en 2018 ha situado la edad media efectiva de jubilación⁵ aún lejos de la edad legal de jubilación

Resulta también relevante el hecho de que en 2018 sólo el 35,83%⁶ de las nuevas altas de jubilación se produjeron en aplicación de la legislación anterior a la reforma de 2011. Y, respecto de este colectivo, 1 de cada 4 personas se vieron obligadas a acudir a la modalidad de jubilación anticipada a la primera edad posible (61 años), como consecuencia de su expulsión del mercado de trabajo; lo que no hace sino destacar la función social que cumple la jubilación anticipada para proteger a las capas de población más vulnerables a los ciclos económicos.

Edad efectiva de jubilación y legislación aplicada 2018

**(los casos de jubilación parcial se computan en el momento de producirse ésta)*

Edad de acceso a la jubilación	Ley 27/2011	Anterior a la Reforma 2011	Total
60 años	1,0%	0,5%	0,8%
61 años	5,5%	40,9%	15,8%
62 años	1,7%	7,9%	3,5%
63 años	18,8%	7,4%	15,5%
64 años	6,7%	2,6%	5,5%
65 años	23,4%	36,8%	27,2%
65 años y 3 meses	2,1%	1,3%	1,8%
De 65 años y 6 meses hasta 66 años	28,5%	1,6%	20,7%
De 66 años hasta 70 años	9,9%	0,9%	7,3%
Resto	2,5%	0,2%	1,8%

Fuente: elaboración propia CCOO a partir microdatos MCVL-2018

Edad efectiva de jubilación y legislación aplicada 2018

**(Metodología Seguridad Social: jubilación parcial no se computa hasta la jubilación definitiva)*

Edad de acceso a la jubilación	Ley 27/2011	Anterior a la Reforma 2011	Total
60 años	0,9%	0,2%	0,7%
61 años	3,5%	26,9%	10,3%
62 años	1,1%	5,9%	2,5%
63 años	18,4%	6,4%	15,0%
64 años	6,6%	2,2%	5,3%
65 años	26,2%	53,7%	34,2%
65 años y 3 meses	2,1%	1,3%	1,9%
De 65 años y 6 meses hasta 66 años	28,7%	1,9%	20,9%
De 66 años hasta 70 años	9,5%	0,9%	7,0%
Resto	2,9%	0,5%	2,2%

Fuente: elaboración propia CCOO a partir microdatos MCVL-2018

⁵ A diferencia de la metodología habitual utilizada por Seguridad Social, que toma como referencia el momento en el que se produce la jubilación ordinaria, en el estudio realizado por CCOO se computan las jubilaciones parciales tomando como referencia la edad en la que las mismas se producen.

⁶ Dato de Seguridad Social respecto del total de nuevas altas registradas en el Total Sistema.

Precisamente para garantizar el equilibrio financiero de las distintas modalidades de jubilación anticipada y demorada, es conveniente revisar los coeficientes reductores y los porcentajes adicionales asociados a tales figuras.

Respecto de los coeficientes asociados a las modalidades de jubilación anticipada existe margen para reducirlos ajustándolos de manera proporcional a la carrera de cotización realizada por cada persona, teniendo en cuenta de forma singular las carreras de contribución especialmente largas que deberían tener un trato claramente más favorable.

Respecto de los porcentajes adicionales asociados a la modalidad de jubilación demorada es evidente que tampoco responden a la idea de equilibrio financiero, y cabría en este sentido ajustarlos al alza. Garantizar una mejora de este tipo en el incentivo al retraso voluntario probablemente ayudaría a mejorar el escaso grado de utilización que viene presentando esta modalidad, que nunca ha alcanzado siquiera el 5% del total de nuevas altas⁷.

De la misma forma, también contribuiría al mismo fin seguir desarrollando el régimen de compatibilidad entre pensión y trabajo de forma unitaria para el conjunto de regímenes del sistema y respetando el modelo original iniciado en la reforma de 2001.

Adicionalmente a lo anterior, resulta relevante señalar que la evolución de la tasa de dependencia de la población mayor de 64 años⁸ se ha elevado de forma progresiva desde el 16,8% hasta el 30,2% entre 1975 y 2020⁹, y las proyecciones (INE y AIREF) calculan que alcanzará el 58% en 2050.

Dicha evolución supone un reto evidente para el sistema público de pensiones ya que, entre otros fenómenos, uno de los efectos derivado de ello será la reducción de la población ocupada. El INE establece dentro de sus posibles hipótesis de trabajo que para el año 2050 habrá 3,4 millones de personas menos que en 2020 en la franja entre los 16 y los 67 años.

Si la tasa de empleo se mantuviera constante, esto implicaría que habría 2,4 millones de personas ocupadas menos en 2050. Ello exige potenciar mayor tasa de ocupación, sobre todo con la mayor participación de las mujeres en el mundo laboral, así como impulsar y asumir una inmigración (en la que con frecuencia hay y resulta positivo que así sea, una proporción elevada de personas jóvenes y preparadas) necesaria en muchas actividades económicas. Elementos todos ellos que deben formar parte de las políticas de empleo que contribuyen a garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones.

Un incremento de las tasas de actividad a partir de los 55 años permitiría también amortiguar la futura caída de la población en edad de trabajar y aprovechar toda la experiencia y conocimientos acumulados a lo largo del ciclo vital. Así, si se alcanzase el promedio de la tasa de actividad presente actualmente en países de referencia en este ámbito como Estados Unidos, Reino Unido, Suecia o Japón, la tasa de actividad de España se elevaría en 10 puntos porcentuales en las cohortes mayores de 55 años. Ello

⁷ Según los datos de Seguridad Social para el Total Sistema, la jubilación demorada supuso en 2018 el 4,52% del total de nuevas altas y en 2019 el 4,83%.

⁸ En la Metodología de los indicadores demográficos del INE se define como el cociente entre la población perteneciente a un determinado ámbito a 1 de enero del año t mayor de 64 entre la población de 16 a 64 años, expresado en tanto por cien.

⁹ INE, indicadores de estructura de la población.

supondría un notable incremento de población activa que también contribuiría a equilibrar la tasa de dependencia.

Un dato relevante a tener en cuenta para aumentar también esta tasa de actividad es que la tasa de riesgo de pobreza en el tramo 52-61 años, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida 2018 (ECV) se eleva al 21%, descendiendo hasta el 15% en el tramo 62-64 como consecuencia, en una parte fundamental, del efecto combinado de una baja tasa de actividad y empleo, con pérdida de ingresos, en el primer grupo y la cobertura que proporciona el sistema de pensiones, en el segundo tramo de edad.

Por último, respecto de la edad de jubilación, debemos llamar la atención sobre la necesidad de que la administración de Seguridad Social aplique de forma efectiva la regulación emanada de la Ley 27/2011 en relación al procedimiento para, en su caso, la determinación de coeficientes reductores en la edad de jubilación por trabajos penosos, tóxicos, insalubres o peligrosos. Dicho procedimiento, de reconocer los citados coeficientes, garantiza la neutralidad financiera de estas jubilaciones y su aplicación supone una garantía de equidad frente a la discrecionalidad que presidía el anterior mecanismo para determinar el acceso a este derecho.

Recomendación 16. Sistemas complementarios

Necesidad de revisar el sistema actual, estancado desde hace tiempo, reconociendo que es el segundo pilar el único con capacidad de generalizar y proveer de fondos a las personas con rentas medias-bajas. Dedicar incentivos a las rentas altas en el tercer pilar acaba siendo una herramienta de planificación fiscal anual, no de construcción de previsión social complementaria, por tanto lejos de la función social que se quiere tenga y podría justificar un esfuerzo colectivo para incentivar su existencia y extensión.

Deben replantearse los actuales incentivos, por limitados que estos sean, para focalizarlos sobre el segundo pilar vinculados a negociación colectiva, no a negociación individual (en la actualidad el coste fiscal anual por aportaciones para pensiones complementarias está en torno a los 1.600 millones de €, si bien al ser un diferimiento fiscal, el esfuerzo neto anual, descontados los ingresos fiscales por el cobro de prestaciones de planes de pensiones, mutualidades,... que fueron objeto en su día de ese diferimiento y ahora pagan, se reduce a menos de 500 millones).

Pueden redefinirse para que pasen a ser algo más que un mero diferimiento fiscal, pudiendo vincularse a aportaciones directas si están acompañadas de aportaciones obligatorias del promotor y preferentemente voluntarias de trabajadoras y trabajadores, en los términos que se acuerden en negociación colectiva. Estas, entre otras, pueden ser herramientas útiles.

El texto de la recomendación está redactado en referencia a uno de los instrumentos, el mutualista, adecuado sin duda pero muy relevante en una comunidad autónoma e irrelevante en el resto. Debería revisarse su redacción para adecuarse a la realidad en España y promover los instrumentos que garantizan y favorecen la titularidad patrimonial, la participación y el control de partícipes y beneficiarios en los sistemas de empleo. Esto es los planes de pensiones de empleo y, en buena medida aunque de forma distinta, las mutualidades de previsión social empresarial (entidades de previsión social voluntaria en la comunidad autónoma vasca).

Finalmente, el modelo de plan de pensiones de empresa ha dado de sí ya buena parte de su potencial. El reto más adecuado a la estructura empresarial dominante en España es el de instrumentos sectoriales (multiempresa) que agrupen y simplifiquen la extensión a las medianas y pequeñas empresas, esto es los planes de pensiones de promoción conjunta y/o mutualidades sectoriales, en su caso.