



confederación sindical de comisiones obreras

| www.ccoo.es

Secretaría de Protección Social y Políticas Públicas
Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid. Tel.: 917028000

ARGUMENTARIO

para Delegados y Cuadros sindicales sobre la

Reforma del Factor de Sostenibilidad y creación de un nuevo Índice de Revalorización de Pensiones

Septiembre de 2013

Índice:

Bloque I – Sobre la Reforma propuesta por el Gobierno.

¿Está realmente en peligro el sistema de pensiones en España? ¿Es necesaria una reforma?	<i>Págs.3-5</i>
¿Qué es un Factor de Sostenibilidad? ¿Cómo debe ser el nuestro?	<i>Págs.5-7</i>
La propuesta hecha por el Gobierno: explicación y efectos.	<i>Págs.8-9</i>
Propuestas alternativa de CCOO para la mejora de ingresos.	<i>Págs. 10-12</i>
¿Hay margen para subir las cotizaciones?	<i>Págs. 13-14</i>
La revalorización de las pensiones: garantía del mantenimiento del poder adquisitivo.	<i>Pág. 15</i>

Bloque II – Sobre el modelo de sistema de pensiones.

¿En qué consiste el modelo de reparto? ¿Qué ideas defiende el modelo de reparto?	<i>Págs. 16</i>
¿Cómo deberíamos financiar las pensiones? ¿cotizaciones o impuestos?	<i>Págs. 17-20</i>

¿Está realmente en peligro el sistema de pensiones en España?

El sistema público de pensiones no es insostenible, como se quiere presentar con demasiada frecuencia. Está en disposición de afrontar tanto los retos coyunturales que debe afrontar en el corto plazo (derivados de la destrucción de empleo derivado de la crisis y la política económica de austeridad) como los de carácter estructural que en el futuro próximo se le van a plantear (demográfico y económico, principalmente), igual que ya ha venido haciendo en el pasado con otros a los que ha sabido responder con éxito. La clave está en buscar respuestas desde el acuerdo político y social amplio.

¿Hace falta una reforma?

Debemos diferenciar los dos retos diferentes que debe afrontar nuestro sistema de pensiones, y que exigen una respuesta distinta.

El primer reto que existe tiene carácter coyuntural, y está caracterizado por el déficit que temporalmente presenta nuestro sistema de Seguridad Social como consecuencia de la caída de ingresos derivada de la destrucción de empleo por la crisis económica y la equivocada política económica de austeridad. Desde 2007 a hoy hemos destruido más de 3 millones de empleos, y por cada 1 millón de afiliados perdidos en la Seguridad Social el sistema deja de percibir 5.000 millones de euros en forma de cotizaciones sociales. Este reto coyuntural necesita de actuaciones en el corto y medio plazo orientadas a conseguir una mejora de ingresos, pero no una reforma estructural.

El segundo reto que existe es el de carácter estructural, y está caracterizado principalmente por el fenómeno demográfico que hará que a mediados de siglo tengamos que pagar el doble de pensiones de las que actualmente pagamos. Actualmente el sistema público atiende a algo más de 8,2 millones de pensionistas (9 millones de pensiones), pero en unas pocas décadas la cifra aumentará hasta los 15 millones. Este reto estructural precisa de actuaciones anticipadas como las que venimos abordando desde hace 20 años, además de seguir actuando en el medio y largo plazo. De hecho la nueva Ley 27/2011 de Seguridad Social vigente desde hace unos meses y fruto de los acuerdos suscritos en febrero de 2011 ya aborda mecanismos que contribuyen a garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, y en concreto prevé la determinación del factor de sostenibilidad para el año 2027.

Si el Gobierno considera que es necesario adelantar la fecha de efectos prevista para el mecanismo pactado para el Factor de Sostenibilidad, deberá justificarlo adecuadamente. Hasta ahora no lo ha hecho y se ha limitado a utilizar la excusa del déficit coyuntural que presenta la Seguridad Social.

No debe utilizarse la excusa del déficit temporal que presenta el sistema para justificar una reforma estructural.

El Pacto de Toledo: garantía de reformas equilibradas.

España es uno de los pocos lugares en Europa con un mecanismo estable de debate y diseño de las reformas en materia de Seguridad Social construido sobre la base del diálogo, la negociación y los acuerdos políticos y sociales amplios, procurando mantener algo tan importante al margen de las controversias políticas coyunturales: el Pacto de Toledo.

Este mecanismo ha posibilitado que desde 1995 las reformas se hayan diseñado con medidas basadas en el equilibrio (ajustes + nuevos derechos), haciendo, además, que los “ajustes” no se hayan hecho en la forma de recorte lineal de gasto sino a través de fórmulas de refuerzo de contributividad (relación entre esfuerzo/cotización realizado y pensión recibida) lo que es más equitativo y justo.

De este modo, el Pacto de Toledo y los acuerdos en el ámbito del Diálogo Social han conseguido que las reformas en las pensiones se diseñen haciendo compatible el doble objetivo de que las pensiones públicas protejan más y mejor, y lo hagan de forma que el sistema tenga garantía de poder seguir haciéndolo en el futuro para las próximas generaciones.

Resumen de las medidas de equilibrio conseguidas en las reformas acordadas en el Pacto de Toledo.		
Reformas	Ajustes en el gasto y mayores ingresos conseguidos con Medidas de refuerzo de la contributividad.	Medidas de mejora de la protección social
Acuerdo 1996: Ley 24/1997	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación del Periodo de cálculo (de 8 a 15 años). - Incremento de bases de cotización (todos los trabajadores hasta bases máximas del Sistema). - Separación de fuentes de financiación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo sistema de revalorización de las pensiones en base a la inflación. - Mejora de pensiones de viudedad del 45% al 52 % BR
Acuerdo 2001: Ley 35/2002	<ul style="list-style-type: none"> - Creación del Fondo de Reserva. - Establecimiento de un calendario para alcanzar la plena separación de fuentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a jubilación anticipada > 61 años, con coeficientes reductores - Creación figura de la Jubilación Parcial. - Jubilación flexible. Incentivo al retraso voluntario de la edad de jubilación - Mejora pensión orfandad
Acuerdo 2006: Ley 40/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora en la Base de cotización de Subsidio para mayores de 52 años (125% base mínima). Jubilación parcial (Requisitos ajustados). 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento pensión viudedad parejas de hecho. Jubilación flexible. - Mejora del incentivo al retraso voluntario en la edad de jubilación (2% anual y 3% si más de 40 años cotizados).
Acuerdo 2011: Ley 27/2011	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación periodo de cálculo (de 15 a 25 años). - Incremento base máxima. - Convergencia base media cotización Autónomos y Régimen General. - Nuevo modelo jubilación ordinaria (65 – 67 años) en función años cotizados. - Ajuste requisitos jubilación anticipada involuntaria (61 años). - Aumento años cotizados exigidos para el 100% base reguladora (de 35 a 37 años). 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo derecho jubilación anticipada voluntaria (63 años) - Nuevo procedimiento jubilación anticipada por trabajos penosos. - Cotización por cuidado hijos (9 meses / 5 años). - Cotización Becarios. - Integración Empleadas Hogar y Trabajadores agrarios en Régimen General.
Acuerdo 2013: RDL 11/2013 *(sólo los apartados dedicados al Tiempo Parcial)		<ul style="list-style-type: none"> - Nueva fórmula para computar las cotizaciones del tiempo parcial. - 1 día trabajado = 1 día cotizado para acreditar derecho a pensión. - Mantenimiento del coeficiente multiplicador del 1,5 por cada día trabajado a tiempo parcial.

¿Son rigurosas las proyecciones demográficas utilizadas por algunos para justificar una reforma?

Somos conscientes de que no todas las proyecciones que se hacen en materia demográfica y económica responden a un análisis riguroso y objetivo, ya que existen muchos intereses de parte.

Es indiscutible que en unas pocas décadas tendremos que pagar el doble de pensiones que hoy porque serán la de trabajadores que hoy ya residen y/o trabajan en España (a mediados de siglo pagaremos 15 millones de pensiones frente a los 9 millones actuales), pero sobre el resto de factores (cantidad y calidad del empleo, natalidad, inmigración, ingresos adicionales, etc.) podemos actuar para mejorar su evolución.

¿La evolución de la esperanza de vida hace inevitable una reforma de pensiones que suponga recortes en prestaciones?

El principal riesgo que tiene plantear así el debate es el de defender que sólo existe una posible solución al reto demográfico. No es cierto que la sostenibilidad del sistema público sólo pueda asegurarse actuando sobre la reducción del gasto, cuando en realidad también se puede optar por actuar sobre los ingresos o sobre diferentes variables de forma coordinada. Siempre hay más de una alternativa.

¿Qué es un Factor de Sostenibilidad? ¿Para qué sirve?

Un factor de sostenibilidad es, en esencia, un mecanismo por el que se ponen en relación una serie de elementos considerados estratégicos para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de pensiones y su sostenibilidad.

Su funcionamiento responde a la siguiente lógica: cuando un elemento concreto se comporta de forma que pudiera poner en riesgo el sistema o aumentar las necesidades del mismo (por ejemplo: reducción de ingresos, o aumento de la esperanza de vida que obliga a pagar las pensiones durante más tiempo, etc.) se activa un procedimiento que corrija el efecto anterior actuando sobre otros elementos (por ejemplo: aumentando las cotizaciones sociales, o actuando sobre otros parámetros).

No existe una fórmula única para determinar qué debe ser un Factor de Sostenibilidad y cómo debe ser su mecánica. Cada país europeo que lo ha puesto en marcha aplica una fórmula diferente.

País	Elemento que activa el factor	Consecuencia (parámetro que se ajusta)
Alemania	Situación económica (salarios y relación entre pensionistas y cotizantes)	Pensión inicial + tipos de cotizaciones sociales
Dinamarca	Esperanza de vida	Edad de jubilación
Francia	Esperanza de vida	Años cotizados necesarios para la jubilación
Finlandia	Esperanza de vida	Pensión inicial
Italia	Esperanza de vida	Edad de jubilación y pensión inicial (cuentas nocionales)
Suecia	Situación económica (salarios, PIB, cotizaciones, ratio dependencia, esperanza de vida)	Pensión inicial (cuentas nocionales) y Revalorización de pensiones.

No son aconsejables los automatismos sin margen a la decisión política.

La única característica común de los Factores de Sostenibilidad europeos puestos en marcha hace más tiempo es que la experiencia ha demostrado que no es aconsejable establecer automatismos sin dejar un margen amplio de actuación política a la hora de poner en marcha las medidas previstas.

Los países que antes han puesto en marcha fórmulas relacionadas con el Factor de sostenibilidad se han visto obligados a corregir políticamente los automatismos previstos inicialmente, habida cuenta de algunos efectos contraproducentes que éstos podrían ocasionar (macroeconómicos, cohesión social, etc.):

- **Alemania** (2008-2010) las pensiones crecieron un 3,5% acumulado en lugar del 0,1% que resultaría de aplicar estrictamente los criterios de sostenibilidad del sistema.
- **Suecia** (2008-2010) disminuyeron las pensiones un 3% en lugar del 4,5% previsto. Ahora se considera un periodo más largo de la rentabilidad del fondo de reserva, de forma que la rentabilidad a corto plazo no sea tan determinante (cambio de normas iniciales).
- **Finlandia** (2010) se congelaron las pensiones en lugar de bajarlas, tal y como hubiera implicado el índice a aplicar.

¿Cómo debe ser nuestro Factor de Sostenibilidad?

La Ley 27/2011 incorpora un Factor de Sostenibilidad, que debe operar a partir de 2027, tal y como se acordó en el Acuerdo de Pensiones de febrero de 2011. La propia Ley establece una serie de condicionantes sobre cómo debe ser y con qué objetivo debe tener dicho factor de sostenibilidad:

- Objetivo: tiene 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 en ocasiones se pretende plantear, de utilizarlo como excusa para una mera reducción del gasto o la protección que ofrecen las pensiones públicas.
- Parámetros sobre los que actúa: 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 actual 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.

- Revisión periódica: se establece que “dichas revisiones se efectuarán cada 5 años”, de modo que se configura así el mecanismo de negociación y acuerdo permanente establecido en el Pacto de Toledo como el estabilizador idóneo que garantice a largo plazo en el sistema de pensiones, si bien el gobierno ha realizado su propuesta de forma unilateral y anuncia su intención de modificar la norma antes de fin de año.
- 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).

¿Qué indicadores deben “activar” el Factor de Sostenibilidad?

No existe un listado concreto de indicadores a tener en cuenta, ni una forma concreta para ponderarlos. Cada país europeo que ha diseñado un Factor de Sostenibilidad utiliza un mecanismo distinto.

Sin embargo, la mayoría de los países observan los siguientes indicadores:

- La evolución de la esperanza de vida
- Relaciones de índices demográficos (envejecimiento, tasa sustitución pensiones entre altas y bajas, etc.)
- Relaciones de índices económicos (ingresos y gastos, déficit y superávit, etc.)

¿Sobre qué elementos debe “actuar” el Factor de Sostenibilidad?

No existe un listado concreto de elementos sobre los que se debe actuar, ni una fórmula concreta para hacerlo. Cada país europeo que ha diseñado un Factor de Sostenibilidad utiliza una fórmula distinta.

Sin embargo, de la experiencia de estos países podemos extraer algunas ideas que nos ayuden a decidir:

- Lo idóneo sería actuar de forma equilibrada sobre varios elementos a la vez (ingresos y gastos), de modo que se reparta el esfuerzo de forma equitativa.
- Deberíamos diseñar las medidas atendiendo a mecanismos de solidaridad intergeneracional equilibrados, de manera que también realicemos un reparto justo de los beneficios y las cargas asegurando un trato justo a todas las generaciones (actuales y futuras).
- No debemos imponer fórmulas que supongan automatismos. Es conveniente que exista cierto margen de decisión política (basada en acuerdos amplios como el Pacto de Toledo) a la hora de poner en marcha determinadas actuaciones. La experiencia nos demuestra que los automatismos suelen tener efectos contraproducentes en otros ámbitos económicos y sociales.

La propuesta hecha por el Gobierno.

El Gobierno ha propuesto dos medidas diferentes: el Factor de Sostenibilidad (FS) y el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP).

Factor de Sostenibilidad (FS):

Consiste en el cálculo de un índice basado en la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de edad que formaría parte, como un elemento adicional, de la fórmula vigente para la obtención de la cuantía de la pensión. De modo que una vez calculada la cuantía de la pensión con la fórmula actualmente vigente, ésta se multiplicará por el índice que resulte de aplicar el Factor de Sostenibilidad.

En función de cómo evolucione la esperanza de vida a partir de un año concreto (si creciera la esperanza de vida, como viene ocurriendo hasta ahora la mayoría de los años, el índice que se aplicaría será inferior a 1, por lo que la cuantía final de la pensión se reducirá; si la esperanza de vida se reduce, el índice a aplicar será superior a 1, de modo que la cuantía final se incrementaría).

La evolución de la esperanza de vida se calcularía utilizando las tablas de mortalidad que la Seguridad Social elabora en base a los registros de pensionistas que tienen una prestación pública. Igualmente, la evolución que cada año presente la evolución de la esperanza de vida se verá a su vez corregida por la media de los últimos cinco años.

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):

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 en la que se tienen en cuenta, además de la evolución de la inflación, otros elementos adicionales relacionados con la situación de gastos e ingresos del sistema (ingresos, número de pensiones, efecto sustitución -diferencia de las cuantías medias de las pensiones que de 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 el argumento de reunir una imagen más o menos fidedigna del ciclo económico.

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.

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.

Efectos de la medida propuesta por el Gobierno (septiembre de 2013)

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 la evolución que presenten los distintos elementos que conforman las fórmulas que componen la propuesta (ingresos, gastos, etc.).

El gobierno reconoce que las medidas que propone tendrán como efecto que los pensionistas en los próximos 9 años dejarán de percibir un total de 33.000 millones de euros menos de lo que les hubiera correspondido con la normativa actual, pero según los cálculos de CCOO esta cifra puede llegar hasta los 84.000 millones de euros menos, ya que el gobierno utiliza una previsión de inflación en menos de la mitad que se ha registrado realmente en la última década.

Traducidas estas cifras significan que, en el caso de una revalorización mínima consecuencia de la nueva fórmula de revalorización propuesta por el gobierno coincidiendo con una inflación del 2,5%, el pensionista de jubilación promedio (con una pensión de 950 euros/mes) podría dejar de percibir hasta 1.900 euros al año como consecuencia de las medidas propuestas por el gobierno. Si tomamos como referencia la pensión media de los nuevos jubilados (1.200 euros/mes) la reducción de la pensión puede llegar hasta los 2.400 euros al año.

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. Hecho que no garantiza la fórmula en su propuesta actual.

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.

No debemos olvidar que el verdadero objetivo del Factor de Sostenibilidad debe ser garantizar la respuesta del sistema 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 precisa de medidas de mejora de ingresos.

Propuestas de CCOO para la mejora de ingresos.

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 sin tener que recurrir a medidas de ajuste caracterizadas por el recorte de prestaciones y derechos.

Medidas de aplicación inmediata.

1. Incremento temporal de los tipos de cotización por contingencias comunes, 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.

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.

La base media de cotización de los autónomos es un 42% inferior a la que declaran los trabajadores por cuenta ajena afiliados al Régimen General. En 2013, se ha iniciado muy tímidamente su proceso de equiparación; si se equiparasen 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.

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 ayuden a recuperar los 3 millones de empleos perdidos en lo que va de 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.

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.

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.

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).

9.- La reforma fiscal es la actuación estructural más determinante y necesaria en la economía española que determina la capacidad de actuación del Estado.

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 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.

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.

Medidas de mejora de ingresos	Impacto en millones €	Impacto en % PIB (2012)
Medidas de aplicación inmediata		
1.- Incremento 2 puntos tipos en Contingencias Comunes	7.000	0,67%
Medidas de aplicación progresiva		
2.- Incremento de Bases Máximas de Cotización (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%
Total	19.140	1,82%
Medidas estructurales		
6.- Políticas de empleo que recuperen los 3 millones de trabajos perdidos en la crisis	15.000	1,43%
7.- Lucha contra la Economía sumergida	11.000	1,1%
8.- Financiación por el Estado de Prestaciones por muerte y supervivencia	21.800	2,08%
Total	47.800	4,61%

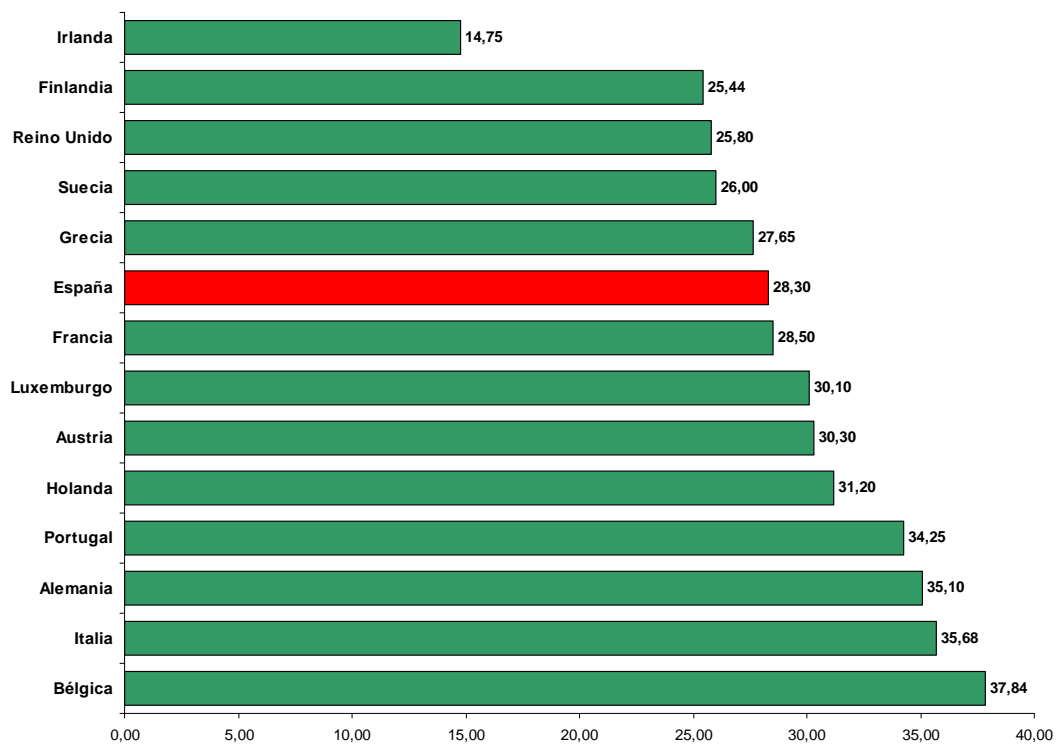
¿Hay margen para subir las cotizaciones?

Las cotizaciones sociales que sirven para financiar el sistema de Seguridad Social han sido históricamente bastante más elevadas que las actuales (hasta casi cuatro puntos más elevadas).

Tipos de cotización (%) en contingencias comunes						
	1982	1983	1984	1985-1992	1993-1994	1995-2013
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

En el plano internacional, nuestros tipos de cotización nominales se encuentran en la media de los que existen en la Unión Europea, pero todavía estamos bastante por detrás que algunos de los países más industrializados y con los que debemos compararnos en materia de fiscalidad y protección social.

Tipo de cotización nominal Contingencias Comunes



Asimismo, también debemos señalar que, en comparación con los países de la UE, los trabajadores españoles aportamos menos a la Seguridad Social que nuestros compañeros por lo que también en nuestras cotizaciones existe cierto margen para mejorar los ingresos del sistema.

La revalorización de las pensiones: garantía del mantenimiento del poder adquisitivo.

El objetivo del sistema de pensiones debe ser el de 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.

El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones se consigue mediante la actualización periódica de las cuantías. Aunque el artículo 50 de la Constitución hace una referencia genérica a la obligación de los poderes públicos para que actualicen periódicamente las pensiones, no establece ningún procedimiento concreto para hacerlo, y a lo largo de nuestra historia reciente se han venido utilizado diferentes métodos.

Periodo temporal	Fórmula utilizada para la revalorización de pensiones
1974 -1984	Se revalorizan por decisión del gobierno de turno sin periodicidad fija, teniendo en cuenta la elevación del nivel medio de los salarios, el índice del coste de la vida y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del Sistema de la Seguridad Social.
1985 -1998	Se revalorizan al comienzo de cada año de acuerdo con el índice de precios al consumo (IPC) previsto para dicho año.
Desde 1999 hasta la actualidad,	Se revalorizan al comienzo de cada año de acuerdo con el IPC previsto para dicho año, y se actualizan al final de cada año de acuerdo con el IPC realmente registrado.

La actual fórmula de actualización de las pensiones de acuerdo con la evolución de la inflación real (IPC) se aprobó en el marco del Acuerdo de pensiones de 1996 suscrito por las organizaciones sindicales y el gobierno de aquel momento.

En Europa, cada país utiliza una fórmula distinta de revalorización de las pensiones.

Fórmulas de revalorización de las pensiones utilizadas en la Unión Europea	
En función de la inflación	Bélgica (utiliza el IPC previsto con actualización sólo si es mayor 2%) Francia (utiliza la previsión de un IPC específico, que excluye el tabaco) Italia (utiliza el IPC real sólo las pensiones más bajas) Luxemburgo (utiliza el IPC previsto con actualización sólo si es mayor 2.5%) España (utiliza el IPC real)
En función de los salarios	Alemania (utiliza evolución media salarios + relación asalariados-jubilados) Holanda (utiliza evolución media salarios) Suecia (utiliza cuentas nocionales)
En función del producto interior bruto	Hungría (utiliza PIB + crecimiento nominal salarios + IPC) Portugal (utiliza PIB + IPC específico que exceptúa la vivienda)
En función de otros indicadores	Austria (utiliza un factor de revalorización cuyo resultado varía en función del importe de la pensión) Finlandia (la "pensión mínima" utiliza el IPC, el resto utiliza un índice que tiene en cuenta el IPC y los ingresos del pensionista) Irlanda (decisión del gobierno sin atender a ningún criterio concreto)

¿En qué consiste el modelo de reparto?

Básicamente consiste en que los ingresos que se van recaudando en un momento dado en forma de cotizaciones de los trabajadores en activo, sirven para financiar las prestaciones que reciben los trabajadores pasivos (jubilados, trabajadores en incapacidad temporal, etc.) de ese mismo momento. De ahí el nombre del modelo: se reparten los recursos que existen.

¿Por qué defiende CCOO un sistema de reparto para las pensiones?

CCOO defiende el sistema de Seguridad Social basado en un modelo de reparto por varias razones, tanto de orden material como ideológico.

En términos materiales, el sistema de reparto ha sido capaz de mejorar considerablemente su cobertura y la cuantía de las prestaciones.

La cobertura del sistema público de Seguridad Social es prácticamente universal (cualquier persona mayor de una determinada edad puede generar derecho (por sí mismo o a través de su cónyuge) a una pensión del sistema de Seguridad Social, ya sea en su dimensión contributiva o no contributiva.

El sistema de reparto ha conseguido mejorar la protección que ofrece, convirtiéndose en un fiel reflejo del mercado de trabajo. Así, por ejemplo, la pensión media de jubilación (la que corresponde en mayor medida a los pensionistas más veteranos) es de unos 950 euros/mes, mientras que la media de las nuevas altas de jubilación reconocidas este año se sitúa en unos 1.200 euros/mes. Gran parte de la explicación de esta diferencia es que los nuevos pensionistas han construido su carrera de cotización en plena democracia, en un mercado laboral caracterizado por la extensión de la negociación colectiva, la mejora de las condiciones laborales, las carreras de cotización y los salarios, una realidad muy diferente a la que vivieron los pensionistas más veteranos.

El sistema de reparto posibilita aplicar instrumentos de solidaridad para con los trabajadores peor tratados por el mercado laboral (principalmente los que tienen bajos salarios y puede reunir pocos años de cotización). Estos instrumentos de solidaridad (complementos a mínimos, periodos de cotización por cuidado de hijos, integración de lagunas, cotización a la sombra, etc.) equilibran el principio de contributividad, cosa que no ocurre con otros modelos de pensiones alternativos.

En términos ideológicos, el sistema de reparto configura un instrumento de protección social basado en el principio de “solidaridad colectiva” (frente a los modelos de capitalización en los que prima el principio de “responsabilidad individual”). En el modelo de reparto operan tres dimensiones del principio de solidaridad que es necesario preservar:

- 1) **Solidaridad intra-generacional:** Todos los trabajadores, con independencia de nuestro sector de actividad, nuestra categoría profesional, nuestro lugar de residencia, aportamos una parte equivalente de nuestro salario a la llamada “Caja Única” de la Seguridad Social que a su vez financia las prestaciones a las que se accede cumpliendo siempre unos mismos requisitos para cualquier trabajador.
- 2) **Solidaridad inter-territorial:** Todos los trabajadores aportan y reciben de la Seguridad Social con independencia de su lugar de residencia o trabajo a través de la llamada “Caja Única”.
- 3) **Solidaridad inter-generacional:** Los trabajadores en activo de un momento financian con sus cotizaciones las prestaciones de los trabajadores pasivos (jubilados, etc.) de ese mismo momento, en la lógica de que cuando los primeros lo precisen también ellos podrán acceder a prestaciones financiadas de la misma forma por los trabajadores en activo.

El modelo de reparto se configura así como uno de los instrumentos de acción colectiva más eficaces de los que disponemos, y es especialmente importante su defensa en un momento como el actual, en el que la mayoría de reformas impuestas en materia de empleo y protección social buscan limitar la capacidad de acción colectiva de los trabajadores (negociación colectiva, servicios públicos, etc.)

¿Cómo deberíamos financiar las pensiones? ¿Qué es la separación de fuentes?

Desde 1995 opera en nuestro sistema de Seguridad Social el denominado “principio de separación de fuentes” que viene a establecer que las prestaciones asistenciales (aquellas que tienen como objetivo asegurar un nivel mínimo de subsistencia) son financiados exclusivamente por el Estado con cargo a impuestos generales, y las prestaciones contributivas (aquellas que tienen como objetivo asegurar una renta que sustituye el salario) se financia básicamente con cotizaciones sociales.

Esquema de prestaciones de Seguridad Social		
	Prestación Contributiva	Prestación No Contributiva (o asistencial)
Objetivo	Asegurar una renta que sustituye el salario	Asegurar un nivel mínimo de subsistencia
Cuantía	La cuantía varía en función del salario cotizado	Cuantía fija
Financiación	Se financia <u>básicamente</u> con cotizaciones sociales	Financiadas <u>exclusivamente</u> por el Estado con cargo a impuestos generales
Se tiene derecho por...	Ser trabajador y cotizar	Ser ciudadano
Ejemplo	Pensión de jubilación (la cuantía varía hasta un máximo de 2.548,12 €/mes)	Pensión No Contributiva (la cuantía es fija y asciende a un total de 369,40 €/mes)

Antes de que se incorporase el principio de separación de fuentes todos los gastos del sistema de Seguridad Social se pagaban con cargo a cotizaciones sociales. Esto llevó al sistema a una situación de grave déficit crónico a mediados de los años 90 que se resolvió con la separación de fuentes (básicamente al dejar de financiar la sanidad pública con cotizaciones sociales). Además, este principio ha servido para ir destinando los superávit de gestión que pudiera haber en cada ejercicio para dotar el Fondo de Reserva (que ha llegado a acumular más de 69.000 millones de euros, hoy mantiene unos 60.000 millones de euros).

En 2013 ha finalizado totalmente el proceso de separación de fuentes al asumir íntegramente el Estado el pago de los complementos a mínimos, aunque aún perviven algunas prestaciones cuya naturaleza tiene componentes contributivos y asistenciales.

El principio de separación de fuentes establece que los gastos derivados de las prestaciones no contributivas se deben financiar exclusivamente por el Estado con impuestos generales; mientras que las prestaciones contributivas deben financiarse básicamente con cotizaciones sociales, por lo que no se excluye que en momentos puntuales de necesidad no se puedan utilizar otros ingresos como alternativa a una rebaja de prestaciones.

¿Cómo deberíamos financiar las pensiones? ¿cotizaciones o impuestos?

En un sistema de pensiones de reparto como el nuestro, cuya principal fuente de financiación son las cotizaciones sociales, cuando la situación económica es tan grave como la actual y se resiente el mercado de trabajo no es extraño que haya quien aproveche para proponer el debate de la búsqueda de fuentes de financiación alternativas.

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

Es una cuestión ya resuelta en el marco de financiación establecido en el Pacto de Toledo en el que se regula que las prestaciones contributivas del sistema se financiarán “básicamente” mediante cotizaciones sociales, mientras que las prestaciones de naturaleza no contributiva se financiarán “exclusivamente” con cargo a la imposición general. La diferenciación entre los conceptos *básicamente-exclusivamente* ayuda a visualizar que en el caso de las prestaciones contributivas debe buscarse en todo momento la suficiencia de la financiación a través de los ingresos derivados de cotizaciones, pero sin que exista una relación imperativa entre ambas. De tal forma que si las cotizaciones en un momento dado no son suficientes para financiar todas las prestaciones contributivas, gracias a su condición de derecho subjetivo, deberán ser completadas por el Estado.

Equipararnos en gasto en pensiones sobre PIB a los países de nuestro entorno es algo perfectamente asumible. Desde CCOO 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.

Desde una posición estrictamente sindical, el mantenimiento de la fórmula de financiación actual resulta de especial interés por cuanto depender básicamente de las cotizaciones sociales ha hecho de nuestro sistema un instrumento más autónomo y autosuficiente durante un buen número de años.

Para perpetuar el sistema de pensiones tal cual lo conocemos hoy, conviene mantener su estructura contributivo/no contributivo sin alteraciones, haciendo que cualquier iniciativa que podamos articular para la mejora de ingresos respete el esquema actual.

Razones para mantener el equilibrio entre cotizaciones e impuestos

<p>¿Es incompatible financiar las pensiones con cotizaciones e impuestos?</p>	<p>El Pacto de Toledo en 1995 estableció que es posible combinar cotizaciones sociales y otros ingresos derivados de impuestos generales para financiar las pensiones contributivas. Si bien señalaba que la financiación de estas prestaciones debe provenir “básicamente” de cotizaciones sociales, por lo que se les atribuye a éstas un papel principal frente a los impuestos. Ello se debe a que las cotizaciones presentan ciertas características que las hacen más recomendables como principal fuente de financiación, mientras que los impuestos están pensados más como complemento que ayude en momentos de especial dificultad.</p> <p>En ningún caso debemos entender el debate cotizaciones-impuestos como un debate de contrarios, sino como instrumentos que se complementan.</p>
<p>La financiación derivada de cotizaciones ha dado buenos resultados.</p>	<p>La actual estructura de ingresos sobre la base de la separación de fuentes, ha permitido la articulación de un adecuado equilibrio entre cotizaciones y prestaciones, el sistema ha sido capaz de ir mejorando en su acción protectora de forma autosuficiente lo que le ha permitido un amplio margen de autonomía al margen de los vaivenes políticos de cada momento. Incluso en los momentos de crisis económica, nuestro sistema ha sido capaz de “retrasar” su efecto sobre los ingresos.</p>
<p>Las cotizaciones son una fuente de ingresos más estable que los impuestos.</p>	<p>Gracias a los instrumentos anticíclicos que hemos ido incorporando al sistema de Seguridad Social (principalmente la cotización durante las prestaciones contributivas de desempleo y el subsidio de mayores de 55 años, junto con la existencia del Fondo de Reserva), los ingresos derivados de cotizaciones se han mostrado mucho más estables que los derivados de impuestos.</p> <p>Así, por ejemplo, en los primeros años de crisis (entre 2007-2010) los ingresos por cotizaciones se mantuvieron más o menos estables pese a la caída de empleo registrada, mientras que los ingresos derivados de impuestos cayeron abruptamente como consecuencia del “parón” en la actividad económica y el consumo.</p>
<p>Autonomía y autosuficiencia</p>	<p>En nuestro sistema de reparto la autonomía viene determinada por el hecho principal de la autosuficiencia que permite financiarse directamente de cotizaciones sociales sin tener que esperar aportaciones de otra naturaleza que, como el resto de políticas, se encuentran mediatizadas por el contexto político del momento.</p> <p>Una de las primeras consecuencias que se derivaría de la financiación por la vía de impuestos sería la pérdida de autonomía, y con ella, seguramente poner en cuestión el papel de los agentes sociales y su grado de participación en el sistema, puesto que este ya tendría la misma naturaleza que cualquier otra política pública.</p>

<p>Sustituir cotizaciones por impuestos podría implicar modificar la estructura de renta</p>	<p>En la actualidad, de cada 100 euros de riqueza producida en nuestro país, algo menos de 50 son renta de los trabajadores, esto es, salarios y cotizaciones sociales; hemos de recordar que todas las cotizaciones sociales, con independencia de quién está obligado al ingreso en la Seguridad Social (en el caso de contingencias comunes, el trabajador 4,7%, y el empresario 23,6%), son retribuciones diferidas del trabajador cuya función es la de financiar las prestaciones actuales de los ya jubilados y generar derechos futuros para las prestaciones propias que se disfrutarán en el momento de la jubilación. El resto de la renta producida se reparte entre algo más de 40 € que son beneficio empresarial, y aproximadamente 10 € que son impuestos. Por tanto, si reducimos las cotizaciones para financiar las pensiones con impuestos, automáticamente podríamos estar transfiriendo renta de los trabajadores al beneficio empresarial, por lo que deberemos ser especialmente cuidadosos en la modalidad de impuestos que elegimos para hacerlo.</p>
<p>La elección del impuesto repercute en quién financia las prestaciones.</p>	<p>Si elegimos, como algunas voces defienden, la figura del IVA estaremos utilizando un impuesto sobre el consumo que pagamos todos y de forma no progresiva. Si utilizásemos la figura del IRPF, habida cuenta de la estructura de este impuesto, también estarían asumiendo los trabajadores la mayoría de la financiación. Si utilizásemos figuras impositivas a cargo exclusivo de los empresarios (impuesto de sociedades, sobre el beneficio, etc.) seguramente alegarían que ello lastraría la competitividad de las empresas y el empleo...</p> <p>Por tanto, la sustitución de cotizaciones por impuestos tendría como consecuencia más probable que los trabajadores seguirían asumiendo su financiación a través de alguna figura impositiva, pero habrían de hacerlo con una merma en su renta que se habría transferido a beneficio empresarial. Además, el hecho de que la fuente de financiación fuese similar a la del resto de políticas públicas pondría en duda el papel de participación que sindicatos y empresarios tenemos actualmente. Y, por último, supondría el final del modelo que ha garantizado la autosuficiencia y la autonomía del sistema y que ha propiciado mantenerlo fuera del debate electoral los últimos 15 años, de tal forma que a partir de ese momento cualquier cuestión relacionada con el régimen económico de las pensiones (revalorización, etc.) estaría ligada a la situación general de los ingresos fiscales del Estado y no a la situación concreta del sistema de Seguridad Social.</p>
<p>La financiación en base a impuestos puede llegar a romper la lógica de la contributividad.</p>	<p>Si la principal fuente de ingresos son los impuestos, se puede llegar a poner en entredicho dos principios del sistema de reparto: 1) Se quiebra el principio de Contributividad (relación entre el esfuerzo realizado y la prestación recibida), ya que los impuestos se pagan en función de la renta y el patrimonio y no necesariamente en base al salario; y 2) se dificulta la idea de que las prestaciones contributivas sean rentas sustitutivas del salario, ya que la relación con éste queda menos clara al financiarse con impuestos que pueden tomar otros elementos como referentes.</p>

<p>La financiación con cotizaciones “legítima” la presencia de sindicatos y empresarios en el gobierno del sistema</p>	<p>Las cotizaciones sociales son enteramente “salario diferido” de los trabajadores que se percibe en forma de prestación cuando se reúnen los requisitos para ello, y en buena medida en base a esta idea se ha legitimado el papel de los representantes de estos trabajadores y de quienes pagan los salarios en el gobierno del sistema (presencia en los órganos de control y seguimiento del INSS y TGSS; presencia en los procesos de Diálogo Social; etc.). Sustituir las cotizaciones por impuestos podría implicar poner en entredicho esta lógica de legitimidades y revisar el papel de sindicatos y empresarios en el gobierno del sistema de Seguridad Social.</p>
--	--