

Financiación y sostenibilidad del sistema español de Seguridad Social

Funding and sustainability of the Spanish Social Security system

MIGUEL ÁNGEL MUÑOZ ARIZA

FUNCIÓNARIO DEL CUERPO DE GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Resumen

En este trabajo sobre la financiación y la sostenibilidad del sistema español de Seguridad Social pretendemos abrir el debate y fomentar el diálogo con una serie de propuestas, basadas en el compromiso y la responsabilidad social, con la finalidad de reflexionar para poder plantearnos el futuro en ésta nueva realidad socio económica. Resaltar que no se trata de una batería de propuestas incompatibles, es más, para solucionar este problema es necesario implementar un conjunto de medidas que garanticen el éxito. Como la doctrina viene aconsejando, con mucho criterio, no se trata de buscar la solución definitiva, sino que con el paso del tiempo hay que ir ajustando el sistema a la realidad, insistiendo en mantener y respetar la esencia y las bases que han logrado la perdurabilidad de este nuestro buen Sistema público de Seguridad Social.

Abstract

In this paper on the funding and sustainability of the Spanish Social Security system, we set out to open the debate and foster dialogue with a series of proposals based on social responsibility, with a view to reflecting on the future within this new socioeconomic context. It is important to note that this is not a series of incompatible proposals, as to solve this problem it is necessary to implement a set of measures to ensure success. As legal principles say, with much discretion, it is not a question of seeking out the definitive solution, but over time we must adapt the system to reality, insisting on maintaining and respecting the essence and the bases that have ensured the durability of our very good public social security system.

Palabras clave

Financiación; Sostenibilidad; Pacto de Toledo; Seguridad Social

Keywords

Funding; sustainability; Toledo Pact; social security

1. INTRODUCCIÓN

Antes de afrontar el tema que nos ocupa, recordaremos los principios fundamentales en los que se basa nuestro Sistema de Seguridad Social e interpretaremos y analizaremos algunos datos que demuestran la necesidad de actuar para conseguir la efectiva sostenibilidad de nuestro sistema de bienestar para las generaciones presentes y futuras. Ello lo efectuaremos desde un punto de vista crítico y objetivo, basándonos en datos reales, pues es cierto que tenemos un buen sistema público de seguridad social pero partiendo de esa base hay que estudiar y analizar las circunstancias para que siga siendo así o, mejor, si cabe.

La carta magna de nuestro ordenamiento jurídico, entre los principios rectores de la política social y económica, reconoce la obligación de los poderes públicos de mantener un sistema de Seguridad Social público y universal con prestaciones suficientes para paliar las situaciones de necesidad originadas por las distintas contingencias establecidas legalmente. Así, la Constitución Española en su artículo 41 establece que:

“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

A este derecho es al que se refiere el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en su artículo 1 cuando habla del derecho de los españoles a la Seguridad Social.

En esta misma norma, se determina, en su artículo 2, los principios básicos de nuestro sistema de Seguridad Social:

“1. El sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.

Entre el que destacamos el principio de solidaridad, el cual debemos comprender desde dos vertientes:

- Social. Nuestro Sistema de Seguridad Social, proteccionista y garantista, permite que los individuos en situaciones de necesidad no se encuentren desprotegidos ante las contingencias establecidas, garantizándoles unos ingresos para su subsistencia. Estos ingresos se entienden como capital sustitutivo de las rentas del trabajo.
- Financiera. Nos encontramos en un sistema de reparto y compromiso intergeneracional, es decir, la población activa, gracias a sus contribuciones, financia las prestaciones actuales así como las suyas futuras serán soportadas por las nuevas generaciones.

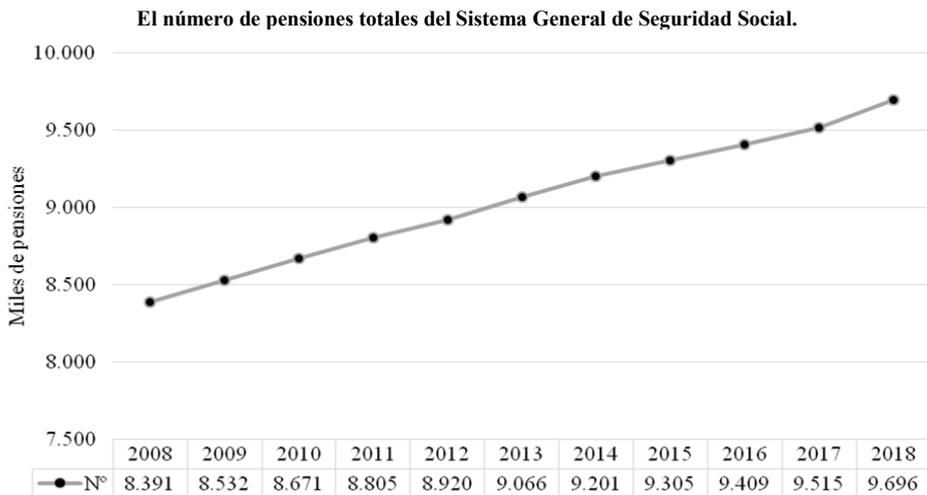
Esta solidaridad financiera se trata de un régimen de reparto o un contrato social de compromiso por el que las cotizaciones y los ingresos generales se convierten en las prestaciones actuales a las que tengan derecho todos los beneficiarios, sin tiempo para ser capitalizados. Esta es la gran diferencia respecto al sistema financiero de capitalización.

Mientras que la capitalización se basa en la generación individual de un capital personal formado por las primas e intereses que el propietario va acumulando a lo largo de toda su vida laboral para destinar a sus prestaciones futuras. Se trata de un sistema totalmente contrario al nuestro y se caracteriza por su absoluta insolidaridad. Ha sido implantado en diversos Estados latinoamericanos, entre ellos Chile, y se ha demostrado, mediante el método empírico, como se trata de un modelo ineficiente e incapaz de solucionar las coyunturas sociales y económicas de todo un país.

Ya habiendo recordado los principios inquebrantables de nuestro sistema, y volviendo al caso que nos compete, hay que admitir que nuestro sistema financiero tampoco es la panacea universal. Fruto de ello, adentrándonos ya en los datos, es la disposición adicional cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 sobre los préstamos del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social:

“Al objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma, el Gobierno, previo informe de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y de la Tesorería General de la Seguridad Social, podrá autorizar la concesión por parte del Estado de préstamos a la Tesorería General de la Seguridad Social por un importe de 13.830.090 miles de euros. Estos préstamos no devengarán intereses y su cancelación se producirá en un plazo máximo de diez años a partir de 2019.”¹

Préstamos que no nos ha de sorprender, si tenemos en cuenta el aumento paulatino de los gastos del sistema y el estado actual del Fondo de Reserva. Estas afirmaciones son fundamentadas en los siguientes hechos y datos:



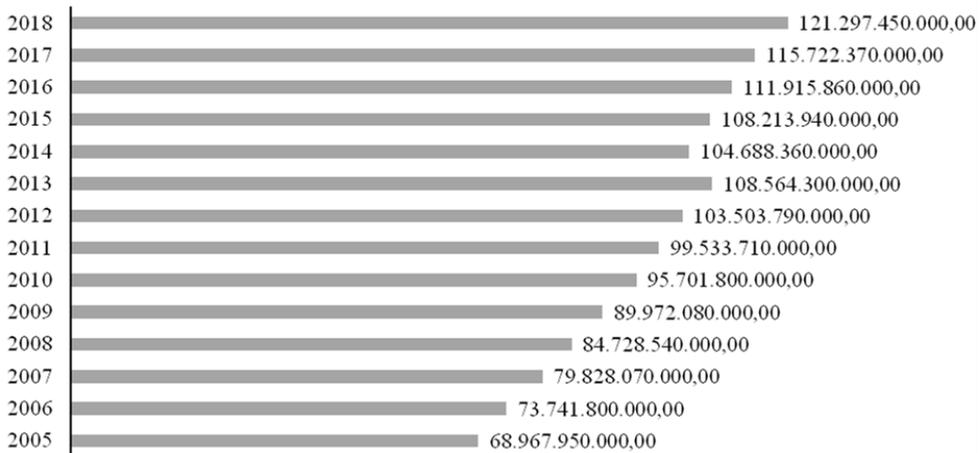
Fuente. Elaboración propia a partir de la información del Boletín de Estadísticas Laborales.

Podemos observar como en todos los años no ha parado de incrementarse de manera continuada y regular, salvo en este último en el que habido un ligero despunte debido a la situación de incertidumbre que ha existido con la posible entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad² y el comienzo de la jubilación de la generación baby-boom³.

¹ Posteriormente, el Gobierno, en el Consejo de Ministros del 1 de marzo del 2019, ha vuelto a aprobar otro préstamo con la misma cuantía y misma finalidad de cara a las pagas extraordinarias del año 2019.

² Según la disposición final única de la LPGE para el año 2018, y a la espera que la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo llegue a un acuerdo, la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad se ha prorrogado sin establecer una fecha exacta. No obstante, su entrada en vigor no será posterior al 1 de enero de 2023.

³ Se conoce como generación baby boom a los nacidos entre 1946 y 1964. Tras la Segunda Guerra Mundial surge esta generación caracterizada por aportar un notable aumento de la natalidad.

El gasto total anual de las pensiones del Sistema General de Seguridad Social.

Fuente. Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Con estos datos, referidos a los montantes de las obligaciones reconocidas de pensiones, queda demostrado el incremento del gasto que no para de soportar el sistema debido al mayor número de pensiones, llegando en este último año a alcanzar más de 121 mil millones de euros.

A ese incremento de gastos, tenemos que añadirle la situación crítica que actualmente vive el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En la siguiente tabla del Informe a las Cortes Generales sobre la Evolución, actuaciones del año 2017 y situación a 31 de diciembre de 2017, con datos en miles de millones de euros, se puede apreciar como a partir del año 2012 se comenzaron las disposiciones del capital, alcanzando a finales del año 2017 los 74.437 millones de euros retirados, causando que a esa misma fecha sólo quedaran disponibles 8.095 millones de euros, un 12,12 % de lo acumulado en el 2011, año anterior a que empezáramos a necesitar los recursos del fondo.

Evolución general F.R.S.S.
Dotaciones, disposiciones y rendimientos

Datos anuales/acumulados		Años 2000 a 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017
I. Dotaciones	Añual	50.750	1.809	223	226	197	279	103	11	2
	Acumulado	50.750	52.559	52.782	53.008	53.205	53.484	53.587	53.598	53.600
I. a. Acuerdo del Consejo de Ministros*	Añual	50.373	1.740							
	Acumulado	50.373	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113
I. b. Excedente de Mutuas**	Añual	377	69	223	226	197	279	103	11	2
	Acumulado	377	446	669	895	1.092	1.371	1.474	1.485	1.487
2. Disposiciones***	Añual				-7.003	-11.648	-15.300	-13.250	-20.136	-7.100
	Acumulado				-7.003	-18.651	-33.951	-47.201	-67.337	-74.437
3. Rendimientos netos generados****	Añual	9.272	2.544	2.217	2.970	2.187	2.911	3.994	2.664	173
	Acumulado	9.272	11.816	14.033	17.003	19.190	22.101	26.095	28.759	28.932
Total	Añual	60.022	4.353	2.440	-3.807	-9.264	-12.110	-9.153	-17.461	-6.925
	Acumulado	60.022	64.375	66.815	63.008	53.744	41.634	32.481	15.020	8.095

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social.

Y, en el año 2018, el Comité de Gestión del **Fondo de Reserva** aprobó destinar 3.000 millones más del Fondo para sufragar la paga extraordinaria de los pensionistas. Esta cuantía fue inferior a la prevista, ya que inicialmente se estimaron 5.000 millones, debido a la buena marcha de la economía y de las cotizaciones. Por lo que de esta forma, actualmente, el Fondo dispone de tan solo 5.095 millones de euros.

Pero, además, como hemos mencionado anteriormente, en los años 2018 y 2019 también hay que añadirle los préstamos concedidos por el Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social por importe de 13.830 millones de euros cada uno, 7.500 millones para el abono de la paga extraordinaria del mes de junio y 6.330 para la del mes de diciembre, para poder hacerle frente a estos gastos excepcionales.

Con todos estos datos no pretendemos ilustrar una distopía ni efectuar una crítica al sistema público, nada más lejos de la realidad, sino demostrar lo necesario que es sentarse, afrontar la realidad socio-económica actual y tomar decisiones para que la situación no empeore. Así conseguiremos, por un lado, la efectiva sostenibilidad del sistema, y, por otro, no tener que implementar medidas que mermen la acción protectora de la Seguridad Social.

Una vez analizado el contexto legislativo y la situación actual, pasamos a abrir el debate y fomentar el diálogo con unas serie de medidas basadas en el compromiso y la responsabilidad social con la finalidad de reflexionar para poder plantearnos el futuro en ésta nueva realidad socio económica. El medio para que se produzca tal intercambio de opiniones

es el Pacto de Toledo, ya que el consenso es el elemento indispensable para que las reformas tengan éxito, sean duraderas y se pueda encontrar el término medio perfecto entre generosidad y austeridad.

2. PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

2.1. Propuestas

A continuación, efectuaremos bloques de propuestas, de espíritu reformista, que no son excluyentes, sino todo lo contrario.

1. Reafirmación del Sistema público de pensiones y búsqueda de nuevas medidas de financiación. Ante la situación económica actual y debido a la mala praxis por parte de algunos sectores, se ha generado una desconfianza en la solvencia de la Caja Única del sistema de la Seguridad Social. Esas prácticas generan en la ciudadanía una incertidumbre sobre lo público que incita al pensamiento que las pensiones solo son sostenibles si son privadas pero no cuando son públicas. Pero si hemos superado los años más duros de la crisis ha sido gracias a un sistema público que aunque sea muy criticado tiene más beneficios que perjuicios.

No obstante, es cierto que cabe la mejora por lo que es necesario buscar nuevas medidas de financiación, como pueden ser:

- La creación de un impuesto específico destinado a la exclusiva financiación de nuestras pensiones. Los datos y la realidad nos dicen que el sistema contributivo es insuficiente para poder financiar el número y las cuantías de las pensiones actuales. De esta forma, abriríamos la puerta a la vía impositiva, tratándose de un tributo con la esencia del impuesto sobre las transacciones financieras⁴, aprobado por el Consejo de Ministros el 18/01/2019 pero sin salir adelante por el rechazo del Congreso a los Presupuestos Generales del Estado del 2019. No obstante, se podría apostar por la creación de un impuesto finalista aplicable directamente al consumo como es el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Se trataría de un tipo impositivo muy reducido, que no superase el 3 % y podría aminorarse si se implementan más medidas de financiación. Por poner una comparativa, en Francia existe lo que denominan la *Contribution Sociale Généralisée* (CSG). Es un impuesto finalista destino a sufragar las pensiones, que pagan todos los residentes con tipos impositivos variables en función del total de ingresos generados al año.
- La creación de una cotización social sobre la máquina. En un periodo breve de tiempo, en el que la legislación solo se ha centrado en los problemas del ahora y no ha previsto el futuro del mercado laboral, y por ende, del sistema productivo, se ha producido una nueva revolución industrial apoyada por una economía globalizada. Las deslocalizaciones, la sustitución de mano de obra

⁴ También conocido como Tasa Tobin, la cual grava con un 0.2 % las operaciones de compra de acciones españolas ejecutadas por operadores del sector financiero. Lo ingresado se destina a financiar las pensiones y el sistema de protección de la Seguridad Social.

humana por maquinarias industriales (automatización), el fraude a la seguridad social mediante cualquier maniobra de dumping social⁵, y la mejora a pasos agigantados de la tecnología, entre otros, han sido las tendencias que nos han llevado hasta la situación actual. No se trata de ir en la línea de los tecnopesimistas, la tecnología a día de hoy tiene un peso beneficioso e importante en nuestras vidas, se trata de algo evidente e innegable. No obstante, es preciso aplicar el sentido común y tener clara la primacía del ser humano sobre la máquina. Así, no habría duda de lo esencial e innegociable que es priorizar la inversión en las personas y en el empleo.

Llegados a este punto, es imposible negar la importancia y el peso de la máquina en nuestro sistema productivo. Lo que ocurre es que, en la actualidad, la máquina es el único agente que carece de una regulación específica como participante activo.

En este contexto, proponemos una personalización de la máquina pero sin llegar a la denominada *persona electrónica*⁶. Expliquemos este punto. Se trataría de la creación legal de una personalidad jurídica para las máquinas, a únicos efectos de cotización, con la consecuente creación de un exclusivo Régimen Especial de la Seguridad Social. De esta manera, cada máquina quedaría encuadrada y dada de alta en el Régimen Especial y sus empleadores deberían asumir símiles obligaciones de cotización como las que les conlleva un trabajador.

Ello no afectaría a la productividad de nuestras empresas, y sí contrarrestaría los efectos negativos de la automatización y aliviaría la carga tan grande de nuestro Sistema.

- La creación de una aportación por parte de los pensionistas, independientemente del tipo de pensión del que sean beneficiarios. Versaría en la aplicación de un tipo muy bajo sobre la base reguladora usada para el cálculo de la pensión de la que sean beneficiarios. Estaría basado en el principio de solidaridad intergeneracional, ya comentado, con la idea de cerrar el círculo solidario entre generaciones y así los que estén disfrutando de su pensión también ayuden a la sostenibilidad futura del sistema para las pensiones venideras. El símil más próximo lo encontramos en nuestro propio ordenamiento jurídico con la denominada “cotización de solidaridad”⁷.
- La cotización de los trabajadores por cuenta propia en función de los ingresos declarados. Con esta medida conseguiríamos:

⁵ Se trata de un tipo de delito económico consistente en la competencia desleal basada en la explotación y bajos salarios de los trabajadores, para reducir los costes laborales de producción y así poder ofrecer unos precios más competitivos para aumentar sus beneficios.

⁶ El término de “*persona electrónica*” fue introducido en la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica (2015/2103(INL)). Es un tema controvertido por los impactos sociales y éticos que conlleva y que todavía se encuentra en discusión por la cantidad de derechos y responsabilidades que supondría reconocérseles.

⁷ Aportación especial, no computable a efectos de prestaciones, aplicable sobre la base de cotización por contingencias comunes de aquellos beneficiarios de la jubilación activa. En las actividades por cuenta ajena, el 6 por ciento corre a cargo del empleador y el 2 por ciento a cargo del trabajador.

- asimilar su acción protectora a la del Régimen General con la mejora que ello supone;
- eliminar la posibilidad de los mutualismos profesionales que merman su acción protectora;
- suprimir la elección de la base de cotización;
- y lograr que todos los ciudadanos protegidos tengan derecho a unas prestaciones futuras suficientes para garantizar un nivel de vida digno.

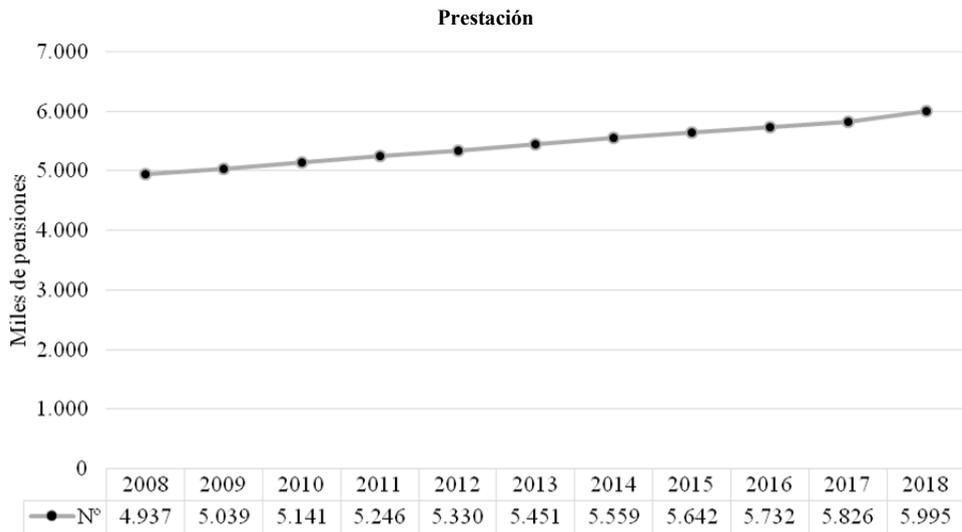
A cuya medida, compartida con el Pacto de Toledo, el RD 28/2018 ha avanzado, incrementando la base mínima de cotización para este año 2019 un 1,25 %, fijándola en 944,40 €; y el tipo de cotización, dejándolo en los siguientes porcentajes: el 30 % en 2019, el 30,3 % en 2020, 30,6 % en 2021 y 31 % en 2022, este último año pendiente del tipo de cotización que se establezca con carácter definitivo para los Regímenes Especiales de los Trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores del Mar en la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. Además, se ha añadido la obligatoriedad de la cobertura de todas las contingencias comunes y profesionales, cese de actividad, y formación profesional, con la excepción del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios (SETA). Este régimen de cotización tiene un carácter provisional, y está previsto sustituirlo el próximo año por un sistema basado en los ingresos reales.

2. Reducción de gastos. Para la reducción de los gastos plantearíamos, entre otras cosas, reformas en algunas prestaciones con el objetivo de ajustarlas a la realidad socio-económica actual.

- Abolición de reducciones y bonificaciones de la SS. Tras el abuso en la utilización de los recursos de la SS para aplicarlos a políticas de fomento de empleo cuyos resultados no han quedado demostrados ni por un aumento de contrataciones ni por una mejora en la calidad de las condiciones laborales, proponemos la abolición de las reducciones y bonificaciones de la Seguridad Social. Solamente mantendríamos aquellas que favorezcan la inserción laboral de personas con especiales dificultades al encontrarse en peligro de exclusión social, como pueden ser los discapacitados o los excarcelados penitenciarios. Este remanente se financiaría con cargo exclusivo a los Presupuestos Generales del Estado.

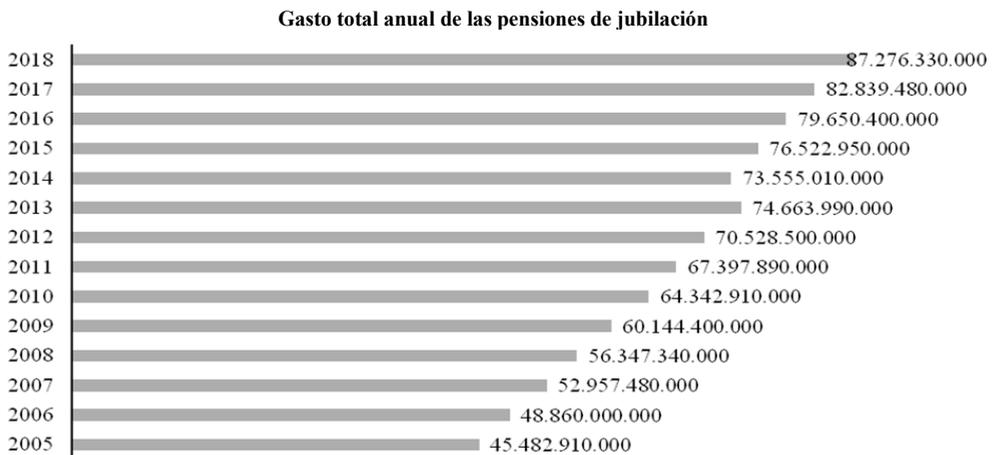
Según datos ofrecidos por el Ministerio, entre 2012 y 2017 la SS dejó de ingresar 8.093 millones de euros por reducciones de cuotas. Solo en el año 2017 esta cifra ascendió a 1.644,44 millones de euros. Estas cifras llegan a ser alarmantes si tenemos en cuenta que la revalorización de las pensiones en un 0,25 % supone un gasto de 300 millones de euros.

- Reforma de la pensión de jubilación. Para este estudio, hemos analizado, por un lado, los datos de la prestación y, por otro, la proyección demográfica de España. Lo mostramos de la siguiente manera:



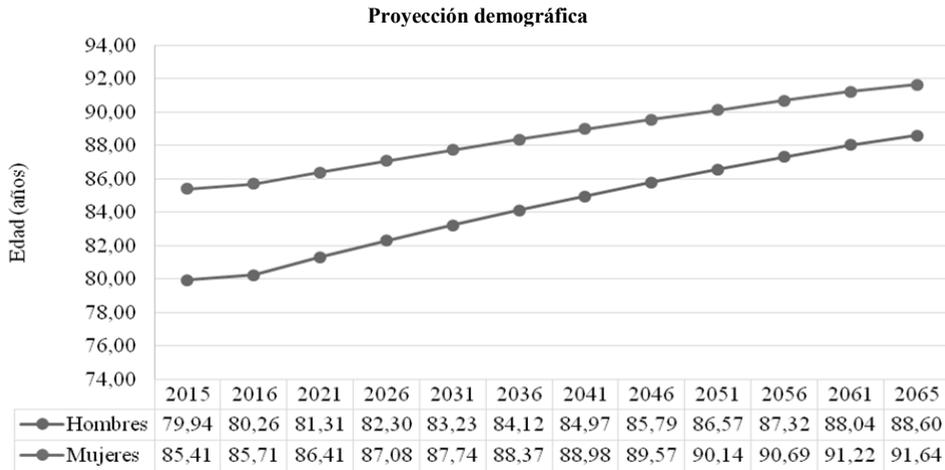
Fuente. Elaboración propia a partir de la información del Boletín de Estadísticas Laborales.

En el número de pensiones de jubilación podemos observar como en todos los años no ha parado de incrementarse, destacando este último, al producirse un ligero despunte debido a la situación de incertidumbre que ha existido con la posible entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad y el comienzo de la jubilación de la generación baby-boom.



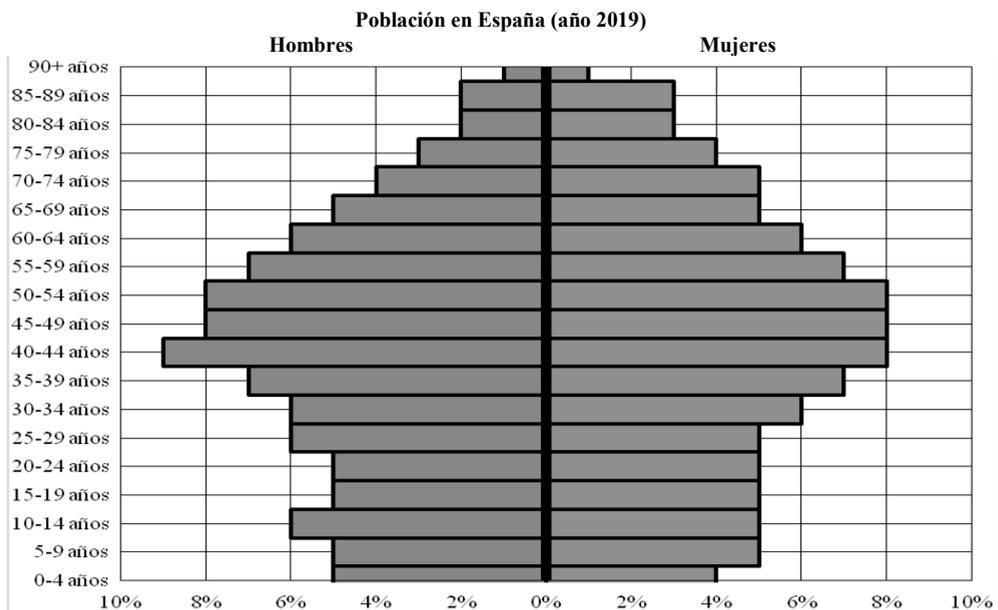
Fuente. Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

En referencia al gasto anual, también vemos una subida incesante pero destaca la del año 2018, con un incremento de casi 5 mil millones de euros respecto al año anterior. Variación sustancial si observamos que la media de variación interanual vienen siendo 3 mil millones de euros aproximadamente. Lo que significa que las pensiones iniciales de la generación baby boom son elevadas respecto a la media.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información del Instituto Nacional de Estadística.

Respecto a los datos de la población, en esta gráfica podemos observar la mejora de la esperanza de vida en España que se puede producir a medio-largo plazo, en función de los datos actuales. Así, podemos destacar que en el 2065, las mujeres tendrán una esperanza de vida de aproximadamente 7 años más que en la actualidad, mientras que en el caso de los hombres será de 5 años. Dícese de otro modo y centrándonos en el tema que nos afecta, a mayor esperanza de vida, más tiempo de disfrute de la pensión de vejez, y mayores gastos de la caja única.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información del Instituto Nacional de Estadística.

más pequeña que permanece activa, y dado el bajo nivel de natalidad que tenemos, va a venir determinado por la inmigración. Si esta fuera anormalmente baja, la población en edad de trabajar caería y con ello el volumen de cotizantes.

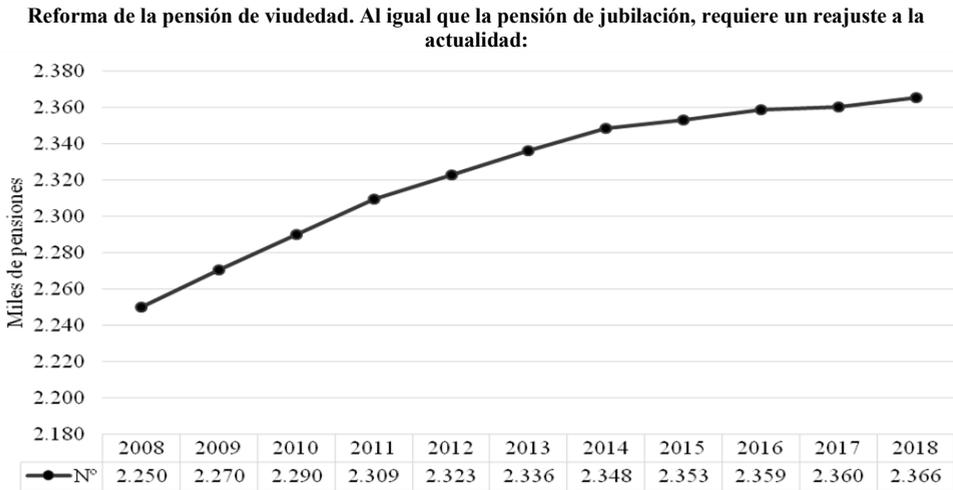
Estos hechos constatan la necesidad de actuar ya, y una solución posible sería vincular la pensión a las variables que tiene en cuenta el factor de sostenibilidad. Es más, a la larga, si estas estimaciones se cumplen, la situación se vuelve crítica y las entradas de financiación no mejorasen, el sistema se vería abocado a plantear, como última alternativa, un periodo de transición en el que se aumentase de manera gradual y con condiciones muy restrictivas la edad de jubilación a los 70 años⁸, teniendo en cuenta para el cálculo de la pensión toda la vida laboral del ciudadano. El aumento de la edad de jubilación y el alargamiento de los periodos de cotización tenidos en cuenta para calcular la pensión supondrían una disminución en la presión financiera del sistema ya que las pensiones resultantes serían inferiores.

Sin llegar a ese punto, propondríamos la eliminación total de la jubilación anticipada, pues se trata de una modalidad que perjudica a todo el sistema por el acceso aventajado a los recursos en una situación que no cubre el espíritu de la prestación. Como única excepción, consideraríamos los trabajadores que hayan realizado actividades penosas, peligrosas o insalubres con unos elevados índices de morbilidad o mortalidad, lo cual suponga una reducción de su esperanza de vida de manera generalizada⁹.

También, en esa línea de adaptación a la coyuntura actual, fomentaríamos la jubilación activa, es decir, la compatibilidad de una parte de la pensión con el trabajo. De esa forma, facilitaríamos una disminución de la jornada laboral compatibilizándola con un porcentaje de la pensión. Es necesario favorecer la permanencia del trabajador en el mercado laboral durante su última etapa de vida activa en puestos de trabajo menos exigentes, como pueden tratarse las tareas formativas, que no le supongan pérdida de calidad de vida pero sí promuevan la compatibilidad de la jubilación con el trabajo. Verbigracia, el Real Decreto 302/2019, de 26 de abril, por el que se regula la compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación y la actividad de creación artística, en desarrollo de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía, ha generado el precedente a la compatibilidad trabajo-pensión, aceptando la compatibilidad plena entre la actividad de creación artística y el 100 % de la pensión de jubilación. Sin embargo, el enfoque debería ser más restrictivo, sin olvidar la idiosincrasia de la pensión ni la uniformidad con el resto de sectores.

⁸ Ciertamente es que la OIT en el artículo 26.2 del Convenio número 102 (norma mínima sobre la Seguridad Social del 1952) dicta que la edad en la pensión de vejez no deberá exceder los 65 años. Sin embargo, también reconoce que se podrá fijar una edad más elevada teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas, requisito muy subjetivo que enmienda en el Convenio número 128, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes del 1967. En el cual, en su artículo 15.2 establece que para esa excepción se tendrá en cuenta criterios demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos. Datos que quedan constatados con los estudios realizados hoy en día por diferentes entidades, como los adjuntados del INE, que demuestran que España tiene una población con una larga esperanza de vida.

⁹ Excepción que cumple plenamente con la regulada en el artículo 15.3 del Convenio 128 de la OIT, haciendo referencia a facilitar el acceso a la vejez con una edad inferior a las personas que hayan estado trabajando en labores consideradas por la legislación nacional como penosas o insalubres.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información del Boletín de Estadísticas Laborales.

El número de pensiones de viudedad va incrementando año a año. Durante los años de la crisis se muestra una subida progresiva; en el 2016-2017 la tendencia de subida cambia y se suaviza; y el 2018 rompe el suave aumento del año anterior y vuelve al alza.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

El desembolso, mermado por los ajustes acometidos, pero tampoco para de aumentar. Así, el gasto total de las pensiones de viudedad en el año 2018 superaron los 19 mil millones de euros.

Al igual que la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo, pensamos que es necesaria una adaptación de la pensión de viudedad a la realidad actual. Respetando su naturaleza básica pero teniendo en cuenta que las necesidades en las que se basó el espíritu del legislador del siglo XX no se ajustan a las de este nuevo siglo.

De esta forma, y partiendo de la base del profundo cambio que ha sufrido, en estas últimas dos décadas, la situación del mercado de trabajo y la estructura de la familia, consideramos que la necesidad que originó esta prestación se ha visto desvirtuada. Por ello, estableceríamos un límite de ingresos para todos los beneficiarios de la prestación, el cual variaría en función del número de hijos del supérstite. Seguiría siendo compatible con otras pensiones y con los rendimientos del trabajo pero con un límite para asegurar que ese estado de necesidad no se vea desnaturalizado con la existencia de otros ingresos familiares suficientes que garanticen un nivel de vida digno sin el auxilio de la prestación. A día de hoy, solamente las parejas de hecho se encuentran con un límite de ingresos de 1,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI).

De esta forma, se seguiría cubriendo la situación de necesidad real por la contingencia producida pero con un ajuste económico.

- Otro punto candente es el de la revalorización de las pensiones. En este caso, abogamos por ligar la revalorización de las pensiones al Índice de Precios de Consumo (IPC), tal y como se acordó en el mes de septiembre del 2018 en el Pacto de Toledo. Es inadmisibles la pérdida del poder adquisitivo por parte de los pensionistas por el mero transcurso del tiempo y el reajuste del nivel de vida. Pero, también, por otro lado, la sociedad española debe comprender que no podemos poner en peligro las pensiones futuras prometiendo ahora un aumento superior al índice de vida sin asegurar la sostenibilidad del sistema. Sería una irresponsabilidad gastar todos los recursos hoy y aumentar la deuda pública para financiar unas pensiones muy generosas en el presente que no podamos pagar en el futuro. Además, de la injusticia y poca equidad en la que se traduciría el dejar a las generaciones futuras una enorme deuda junto con un sistema que solo pueda financiar pensiones más bajas. Por eso, es necesario buscar un equilibrio en el reparto de la carga entre los pensionistas, actuales y futuros, y los contribuyentes, actuales y futuros.

En este sentido, el RD 28/2018 en su artículo 1 ha establecido una revalorización de las pensiones del 1,6 %, y un incremento del 3 % de los importes de las pensiones mínimas.

3. Implantación de sistemas complementarios públicos. Como fieles defensores de lo público, proponemos la creación de dos sistemas complementarios públicos.

Como norma general, se trataría de una suscripción voluntaria a un sistema complementario público de tipo fijo e individual con las mismas contingencias que el privado pero con una gestión pública. Se trataría de un fondo público con un régimen jurídico similar al Fondo de Reserva. Podría promocionarse mediante el establecimiento de beneficios o deducciones fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), al igual que actualmente tienen los privados.

De manera adicional a esta medida voluntaria, implementaríamos otro sistema complementario con el mismo espíritu que el anterior, pero éste sería gradual y obligatorio para las rentas altas. Es decir, quienes perciban ingresos superiores al tope máximo de cotización, tendrían la obligación de suscribir un convenio público, cuya aportación dependería del escalón en el que se encontraran sus ingresos mensuales.

Esta medida solo afectaría a quienes perciban remuneraciones muy elevadas, como pueden ser los altos directivos, por lo que no perjudicaría al empleo y tendría una doble vertiente de beneficios. De manera directa conllevaría una inyección en los ingresos del sistema por cotizaciones; y, por otro lado, de manera indirecta supondría una reducción de las diferencias salariales, ya que al aumentar los gastos sociales supondrá una disminución de esas altas retribuciones.

Se trata de una posibilidad híbrida entre el sistema privado y la eliminación del tope máximo de cotización. En comparación con suprimir los topes máximos de cotización, tal y como algunos sectores doctrinales abogan, este sistema público complementario obligatorio no supondría un agravio, aún mayor, del principio de contributividad, pues lo que se aporte computaría, parcialmente, para la futura prestación. El RD 28/2018 ha aumentado el tope máximo de cotización hasta los 4.070,10 € mensuales y el límite de pensión pública hasta los 2.659,41 €. Si ya actualmente con estas cuantías puede considerarse mermado el principio de contributividad; con la eliminación del tope máximo de cotización el sistema se vería obligado a aumentar sus gastos con una subida del límite de pensión pública.

Con esta última propuesta, nos encontraríamos ante un tipo de sistema público de cuentas nocionales pues se trata de un sistema de capitalización individual obligatorio. Así, cuando acceda a alguna de las contingencias cubiertas, tendría derecho a un montante conformado por la suma de lo que le corresponda en el sistema contributivo más parte de lo generado en este otro sistema.

4. Persistir en la lucha contra el fraude. La aparición de nuevas tecnologías de Big Data facilitan el tratamiento de grandes bases de datos con las que poder seguir desarrollando esta medida para poder llevar a cabo de manera eficaz las tareas de inspección, prevención y lucha contra el fraude. Con ello, obtenemos recursos perdidos que necesita el sistema para financiar las prestaciones sociales; reforzamos la sostenibilidad presente y futura de nuestro sistema de SS; y fortalecemos la competencia leal entre empresas, ya que el fraude provoca un desajuste en la competitividad y la productividad entre semejantes por no estar sometidos a las mismas obligaciones sociales, afectando igualmente a los derechos de los trabajadores.

A tal efecto, los datos publicados confirman el éxito y la eficacia de esta medida que ha permitido al sistema recaudar 21.198 millones de euros y aflorar 519.056 empleos irregulares entre 2012 y febrero del 2018. Además, en este punto, podemos mencionar los datos conseguidos en todo el año 2018 gracias, entre otras cosas, al Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020¹⁰, aprobado por el Gobierno el 27 de julio de 2018: entre los que destacamos la conversión de 193.946 contratos temporales a indefinidos, y la ampliación de 31.517 jornadas a tiempo parcial a tiempo completo.

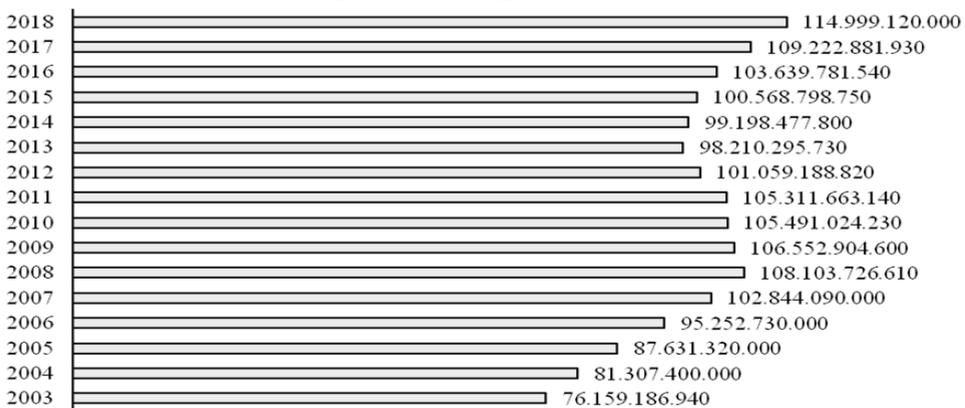
3. CONCLUSIONES

Para ponernos en contexto de estas reformas hay que recordar que la situación actual del sistema presenta un déficit persistente desde 2011. En el año 2015, el gasto en pensiones

¹⁰ El Plan Director persigue recuperar derechos laborales y mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo, haciendo especial hincapié en el uso irregular de la contratación por tiempo determinado y el trabajo a tiempo parcial. Incluye un total de 75 medidas (55 operativas y 20 organizativas) para luchar contra el fraude, la precariedad laboral y erradicar las situaciones de abuso.

en España ya suponía un 10,4 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB). En 2017 este déficit supuso casi 19 mil millones de euros, unos 1.000 euros anuales por afiliado. A esta situación deficitaria hemos llegado, entre otras cosas, como consecuencia de que las pensiones iniciales de jubilación son muy superiores a lo realmente cotizado, de manera que entran con un sustancial déficit al sistema. Actualmente ningún trabajador, incluso con las carreras más largas, cotiza lo suficiente a lo largo de toda su vida laboral como para poder financiar su pensión a lo largo de toda la esperanza de vida en el momento de su jubilación. Antes era posible financiar este desequilibrio con unas condiciones demográficas y económicas muy favorables como fueron la incorporación al mercado de trabajo de la generación baby boom y posteriormente la inmigración permitieron que el número de pensiones por cotizantes cayera de 0,56 en 1995 a 0,43 en 2007. La crisis revirtió este proceso y el número de pensiones por cotizante volvió a aumentar de nuevo hasta 0,56. Aunque, en 2017, la recuperación hizo posible recuperar el máximo de ingresos alcanzados en 2008, tal y como puede verse en el siguiente gráfico, con un millón menos de afiliados; el gasto en pensiones siguió aumentando a un ritmo del 3,9 % anual desde el inicio de la crisis, abriendo una brecha entre ingresos y gastos difícil de cuadrar con las medidas actuales.

Ingresos del sistema por cotizaciones



Fuente. Elaboración propia a partir de la información del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Efectivamente, los datos reflejan que los ingresos del sistema de Seguridad Social se han recuperado de la crisis. La mejor cifra de recaudación antes de la crisis, en el año 2008, se ha visto superada en el ejercicio del 2017, alcanzando en el 2018 cifras históricas por un montante de casi los 115 mil millones de euros, 7 más que al inicio de la crisis. Son buenas noticias, no obstante, y siguiendo con la comparación con el 2008, hay que tener en cuenta que el gasto total del sistema no ha parado de aumentar, pasando de los 84,7 mil millones del 2008 a los más de 121 mil millones del 2018, una diferencia de más de 36 mil millones. Las cifras vuelven a hablar por sí solas, confirmando que no es viable sufragar los gastos actuales con los ingresos de hace más de una década.

Durante las próximas décadas, el número total de pensiones del sistema aumentará desde los 9,6 millones actuales hasta unos 15 millones a mediados de siglo XXI. Sin mejoras, este incremento sólo podría ser compensado con un aumento de los cotizantes desde los 19,1 millones actuales a unos 28 millones, lo que parece poco probable de acuerdo a las

proyecciones demográficas que hemos visto, salvo que se vaya retrasando paulatinamente la edad de jubilación. Según las proyecciones del Comité de Política Económica de la UE, en el año 2050 el gasto en pensiones de España supondrá un 13,5 por ciento sobre el PIB.

Con todo lo que hemos visto, queda probado que la sostenibilidad es una condición indispensable para que el sistema pueda proporcionar pensiones dignas y suficientes en el presente y en el futuro. De esta forma, es necesario que la Seguridad Social se adecue a la nueva realidad socioeconómica. Lo que supone un ajuste tanto en las prestaciones como un aumento de su financiación para poder convertirse en un sistema sostenible. Considerando que no existe la reforma definitiva sino una adaptación evolutiva a las necesidades, eso sí, permaneciendo firmes en los principios básicos de este nuestro gran sistema público de Seguridad Social que figura entre los mejores del mundo pero que a veces no sabemos valorar.

Ello, muy importante, sin caer en el deslumbramiento de “nuevas fórmulas revolucionarias”, como la creación de una renta universal básica, que en la realidad se convierta en una herramienta para crear una brecha de desigualdad y una desaparición de los servicios públicos gratuitos que disfrutamos actualmente.

Además, como hemos comentado, consideramos necesario que el ordenamiento jurídico español sea dinámico y sepa adaptarse a las exigencias que el sistema productivo y el mercado de trabajo vienen marcando. Entre ellas, destacamos la regulación jurídica de la máquina para poder paliar esa pérdida de cotizaciones por la amortización de puestos de trabajo que se viene produciendo con la idea de que no se vea mermada la acción protectora; y, a corto-medio plazo, el desarrollo del teletrabajo, cuya modalidad está proliferando en los trabajos de oficina.

4. BIBLIOGRAFÍA

Las fuentes bibliográficas que hemos consultado para la realización de este trabajo han sido las siguientes:

AIBAR BERNAD, JAVIER. *El Pacto de Toledo y la financiación del Sistema de la Seguridad Social*, (Ed) Justicia laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2013, pp. 93-139.

Boletín de estadísticas laborales, recuperado de: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/PEN/indice.htm#>

CRUZ VILLALÓN, JESÚS, LÓPEZ CUMBRE, LOURDES, *Comparecencia en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo Sesión nº 18*, (en línea), 09/02/2017, disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/GenericPopUpAudiovisual?next_page=/wc/audiovisualdetalledisponible?codSesion=18&codOrgano=343&fechaSesion=09/02/2017&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12

DOMÉNECH, RAFAEL. *Sostenibilidad y revalorización de las pensiones*. (Ed) Revista de la Seguridad Social, 2018, recuperado de: <https://revista.seg-social.es/>

Informe a las Cortes Generales sobre la evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, actuaciones del año 2017 y situación a 31 de diciembre de 2017, Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, disponible en: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Inicio>

Instituto Nacional de Estadística, recuperado de: <http://www.ine.es/welcome.shtml>

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, recuperado de: <http://www.mitramiss.gob.es/>

Revista de la Seguridad Social, recuperado de: <https://revista.seg-social.es/>

VV.AA.: *El futuro del trabajo que queremos*, (1º edición), Organización Internacional del Trabajo, (Ed) Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones dependiente del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2017.