

## El Pacto de Toledo y la política de pensiones: recorte del gasto, contributividad y financiación

### The Toledo Pact and pension policy: spending cuts, contributivity and financing

MIKEL DE LA FUENTE LAVÍN *Profesor Titular de Universidad*  
*Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea*  
© <https://orcid.org/0000-0001-6099-1721>

Cita sugerida: DE LA FUENTE LAVÍN, M., "El Pacto de Toledo y la política de pensiones: recorte del gasto, contributividad y financiación". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 28 (2021): 241-261.

#### Resumen

Las Recomendaciones del Pacto de Toledo de 2020 tienen tres objetivos, cuyo análisis exige complementar el texto de las mismas con las propuestas gubernamentales, relacionadas con las exigencias de la Comisión Europea en el contexto de los Fondos de Recuperación. El primero es el de contener o reducir el gasto relativo de las pensiones en relación con el PIB; para ello se mantienen los elementos paramétricos de la reforma de 2011 y se prevé intensificar alguno de ellos, como el aumento del período de cálculo de las pensiones y la mayor penalización de las jubilaciones anticipadas. El segundo es la externalización de los elementos redistributivos de lo que se califica como "sistema contributivo" a través de su financiación mediante la fiscalidad. El tercero es el de la promoción de las pensiones privadas. El mantenimiento y la mejora de las pensiones exigen, por una parte la devolución por el Estado del coste de prestaciones que fueron asumidas por la caja de la seguridad social y que conforme a la legalidad en vigor debieron haber sido asumidas por el mismo y por otra parte el aumento de la recaudación por cotizaciones sociales.

#### Abstract

The 2020 Toledo Pact Recommendations have three objectives, the analysis of which requires supplementing them with government proposals related to the requirements of the European Commission in the context of Recovery Funds. The first is to contain or reduce the relative spending of pensions in relation to GDP; for this, parametric elements of the 2011 reform are maintained and some are expected to be intensified, such as increases in the period for calculating pensions and the greater penalty for early retirement. The second is the outsourcing of the redistributive elements of what is classified as the "contributory system" by financing it with taxation. The third is the promotion of private pensions. The maintenance and improvement of pensions requires, on the one hand, State reimbursement of the cost of benefits that were assumed by the social security fund and that, according to the legislation in force, should have been assumed by it; and on the other, of the increase in the collection of social contributions.

#### Palabras clave

financiación pensiones, contributividad, separación de fuentes financieras, cotizaciones sociales, aportaciones del Estado

#### Keywords

pension financing; contributivity; separation of financial sources; social contributions; State contributions

## 1. INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2020 el Pleno del Congreso votó las 22 Recomendaciones de la cuarta ronda del Pacto de Toledo (PT 2020), tras las de 1995, 2003 y 2011, que fueron aprobadas con 262 votos a favor, 78 abstenciones y dos votos negativos. No se aceptaron ninguna de las enmiendas planteadas, la mayoría de ellas por ERC y EH Bildu. La mayoría del movimiento pensionista expresó una posición muy crítica con el nuevo acuerdo del PT. Para valorar su significado lo primero que hay que señalar es que el paso de las Recomendaciones a la Ley se va a realizar previa negociación con las partes sociales, es decir, la patronal de la CEOE y CEPYME y los sindicatos CC OO y UGT. El contenido de las Recomendaciones es frecuentemente ambiguo y existen

contradicciones entre unas y otras, parte de las cuales se resolverán en un sentido u otro en esa negociación. Su aprobación parlamentaria previsiblemente estará condicionada por la “fragilización” de los acuerdos políticos que estuvieron en la base del pacto de investidura, especialmente –pero no solo– con los partidos independentistas catalanes, lo que puede dar lugar a un cambio, al menos parcial, de las alianzas que puede influir en el contenido de la futura ley.

Por otra parte, las pautas de su desarrollo pueden ser anticipadas por las declaraciones de los responsables gubernamentales del PSOE y en especial del ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y de la Vicepresidenta de Asuntos Económicos, a algunas de las cuales se va a hacer referencia en este artículo. El análisis de la situación de las pensiones obrante en las Recomendaciones y en el informe previo que las acompaña<sup>1</sup> suele recoger –no siempre– las causas laborales y sociales que explican sus insuficiencias, mientras que las propuestas de modificación no contribuyen a resolverlas y a veces las empeoran. Este artículo tiene por objetivo analizar la situación de la financiación de las pensiones en relación con su objetivo de proporcionar ingresos decentes y de continuidad de los derivados de la actividad profesional. Para ello se va a examinar el contenido de las Recomendaciones más relacionadas con ese objetivo<sup>2</sup>.

Las Recomendaciones se basan en tres hilos conductores. El primero consiste en la voluntad de contener o incluso reducir el gasto relativo de las pensiones en relación con el Producto Interior Bruto (PIB). El segundo tiene por objeto externalizar los elementos redistributivos del corazón del sistema. El tercero, relacionado con el anterior, es el de promoción de las pensiones privadas. En este artículo se van a analizar los dos primeros elementos y se va a incluir una breve referencia sobre el tercero. También se van a indicar algunos elementos para lograr una sostenibilidad financiera que vaya acompañada de la mejora de las pensiones.

## 2. LA REDUCCIÓN/CONTENCIÓN DEL GASTO DE LAS PENSIONES

### 2.1. Las propuestas de mantenimiento y/o modificación de las normas

Más allá de la literatura que destila el documento del Pacto, la preocupación básica del gobierno español es la contención del gasto en pensiones, como ha reconocido muy recientemente el Ministro de Seguridad Social, al precisar que pretende reducir en tres puntos del PIB el gasto en pensiones, lo que equivale a 30.000 millones de euros<sup>3</sup>. De esta forma se pretende conseguir el visto bueno de las instituciones europeas para la aprobación de los Fondos Europeos de Recuperación, ya que la Unión Europea fija como condicionantes la flexibilización de las relaciones laborales y la contención o incluso la reducción del gasto público, del que las pensiones son su capítulo más importante.

La Comisión Europea y otras instituciones internacionales y, en el Estado español, el Banco de España y los *lobbys* ultraliberales, insisten en la necesidad de contener o incluso recortar el gasto en pensiones, en base a distintas fórmulas. En el PT de 2020 las fórmulas para contener el gasto se expresan también mediante “no propuestas”, como el mantenimiento de las reformas de 2011 (ley 27/2011) y, parcialmente, d 2013 (ley 23/2013).

El PT 2020 no dice nada sobre la reforma de 2011, cuyos efectos siguen son cada vez más intensos en cuanto a la edad legal de jubilación, el período de cálculo y el porcentaje para alcanzar

---

<sup>1</sup> *Informe de Evaluación y Seguimiento del Pacto de Toledo*, Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, 10/11/2020.

<sup>2</sup> Para un análisis del conjunto de las mismas véase MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 25, 2020, 13-32.

<sup>3</sup> SEGOVIA, C., “Entrevista al ministro de Seguridad Social”, *El Mundo*, 31/01/2021, disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2021/01/30/601551fc21efa0236d8b4598.html>

el 100% de la pensión<sup>4</sup>, mientras se introducen propuestas tendentes a *aumentar la edad efectiva de jubilación*. Según la documentación adjunta al PT, en el 2016 la edad media de salida del mercado de trabajo era de 63,4 años para los hombres y de 64,5 para las mujeres, diferencia cuya explicación consiste en la mayor dificultad de las mujeres para cumplir las condiciones para la jubilación anticipada, en particular el periodo muy amplio de cotización, a la que se puede añadir la necesidad de seguir cotizando para aumentar la cuantía de pensiones muy bajas. La propuesta del PT 2020 es la de empeorar la cuantía y condiciones de las jubilaciones anticipadas. Las referencias a la necesidad de mejorar la estabilidad laboral y evitar la discriminación de las y los trabajadores de más edad quedarán en piadosos deseos mientras permanezcan vigentes las reformas laborales de 2010 y 2012, existiendo muchas dudas sobre el alcance de la derogación de la última, a la que se oponen las instituciones europeas y la vicepresidenta de Economía, Nadia Calviño.

A continuación se detallan algunas de las propuestas de las Recomendaciones que conducen a la contención o reducción del gasto.

a) En relación con la edad legal de jubilación, en la actualidad se aplican coeficientes reductores por trimestre de anticipación (en el 2021, de 65 años si se ha cotizado al menos 37 años y tres meses y de 66 años en caso contrario), que van desde el 1,5% hasta el 2% en función del tiempo de cotización y del carácter voluntario o forzoso de la anticipación. Estas penalizaciones, que dan lugar a reducciones en la cuantía para toda la vida que pueden llegar hasta el 32% de la pensión, además de injustas para quienes se vean obligados a jubilarse por haber perdido el empleo antes de la edad de jubilación o por tener trabajos penosos, insalubres y estresantes, superan al coste de la mayor duración de las pensiones y son de mayor cuantía que los de otros Estados de la Unión Europea. Por esta razón, con alguna excepción, las jubilaciones anticipadas no contribuyen al aumento del gasto del sistema de seguridad social sino al contrario, aunque ese efecto de ahorro para la caja de la Seguridad Social aumentará si los coeficientes de penalización aumentan.

Las reglas de las penalizaciones da lugar a que quienes hayan cotizado el período necesario para alcanzar el porcentaje del 100% (36 años entre el 2020 y el 2022, 36 y 6 meses entre el 2023 y el 2026 y 37 en el 2027), si han cotizado por las bases máximas durante todo el periodo de cálculo vigente (24 años en el 2021, 25 en 2022), como solo pueden cobrar el tope máximo de pensiones y no el 15% de más que aproximadamente cobrarían si no existiera, pierden el 0,5% por cada trimestre de anticipación. Para evitar esta situación, que hace perder efectos al tope máximo de pensiones en el caso de las jubilaciones anticipadas, el Ministro de Seguridad Social ha declarado en repetidas ocasiones que pretende aplicar la reducción no sobre la base reguladora sino sobre la pensión. De esta forma, la pensión máxima se reduciría no en el 2% anual actual por año de anticipación sino en el 6 u 8%. Sin embargo, no se excluye claramente que esa mayor penalización se aplique no solo a los salarios más elevados sino que se generalice, también a los salarios que dan lugar a cotizar por bases inferiores a la máxima y/o por periodos inferiores a los que se les aplica el 100% de porcentaje sobre la base reguladora<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Un estudio inicial, pero muy completo, de los previsibles efectos de la reforma de 2011 se puede ver en OCHANDO CLARAMUNT, C. y SALVADOR CIFRE, C., "Reformas paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (I): Efectos sobre la contributividad y la Equidad de la ley 27/2011", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. LABORUM*, nº 5, 2015, 255-276.

<sup>5</sup> En un acto público celebrado el 25 de febrero organizado por las Adecco el Ministro de Seguridad Social declaró que "si alguien se quiere jubilar dos años antes, pues realmente lo que tenga es una penalización permanente en su pensión del 16%, que es lo que la norma original tenía en la cabeza y que nos parece suficiente", siempre que se aplique sin ninguna rebaja y de forma permanente (BERNAL, I.: "Las penalizaciones que el gobierno quiere implantar para la jubilación anticipada", *El Correo*, 5/3/2021). Obsérvese que no se limita a proponer la aplicación sobre la pensión de los coeficientes reductores en función del tiempo cotizado, que conforme a la normativa en vigor oscilan entre el 1,5% y el 2% por trimestre de anticipación, sino el máximo del 2% equivalente al 8% anual y al 16% por dos años de anticipación. Es decir, no solo se modifica la base de aplicación de la reducción desde la base reguladora a la pensión sino que se eliminan los coeficientes diferenciados en base a la duración de la cotización.

b) *La prolongación voluntaria de la edad de jubilación* se propone mediante la extensión de la compatibilidad entre los ingresos de actividades profesionales y la pensión de jubilación. El aumento de los recargos por la demora de la jubilación tras el cumplimiento de la edad legal, es el otro elemento para aumentar la edad de permanencia en el trabajo. Hasta la fecha da lugar a recargos en la cuantía de entre el 2,75% y el 4% por cada año que se siguiese trabajando tras cumplir la edad legal, recargos que permiten superar el tope máximo de pensiones (de 2.707 euros mensuales en el 2021). Ambas medidas, al estimular la permanencia indiscriminada en el trabajo de los mayores, dificultan el acceso al empleo de las y los jóvenes y la eliminación de un desempleo joven que alcanza un porcentaje de más del 40%. Por tanto contradicen la Recomendación 17bis sobre la juventud, que constata “las crecientes dificultades que las personas jóvenes encuentran para ocupar y conservar un puesto de trabajo” y el “alargamiento excesivo de los períodos formativos” como razón para la disminución de los años de cotización y, por ello, perjudican sus futuras pensiones. Otro ejemplo de propuestas contradictorias, que se resuelve mediante la prioridad a las que tienen por objetivo la reducción del gasto.

c) En cuanto a la reforma del 2013, la Recomendación segunda del PT 2020 solo recoge lo relativo a *la revalorización de las pensiones*, planteando la vuelta al criterio del IPC anual en lugar del 0,25%. Sin embargo, es posible que no se vuelva sin más a la normativa anterior, ya que la misma Recomendación dice que el desarrollo de la misma deberá ser consultado de nuevo con la Comisión del PT. El ministro Escrivá ha declarado en varias ocasiones que la aplicación del IPC se puede aplicar en períodos superiores al año en función de la coyuntura económica, lo que daría lugar a pérdidas de poder adquisitivo por la demora en la aplicación del IPC. Por otra parte, como han insistido representantes del movimiento pensionista, la ponderación de las partidas de los bienes y servicios en el panel del IPC infravalora la participación en el gasto de los que suponen un importante gasto para los pensionistas, como por ejemplo la electricidad.

d) Resulta llamativo que el PT no se pronuncia por la derogación del otro elemento importante de la reforma de 2013, *el factor de sostenibilidad*, cuya aplicación se encuentra suspendida hasta el 2023. La mayoría del gobierno quiere *resucitar* un factor de sostenibilidad basado en la evolución económica, como el que se aplica en Suecia y ha anunciado alguna declaración gubernamental, de forma que si el PIB no crece por encima de determinado nivel, se reduzca la cuantía de las pensiones iniciales. Esta ligazón del aumento de las pensiones con el aumento del PIB refleja una concepción productivista, que condiciona la satisfacción de las necesidades sociales al crecimiento económico, despreciando con ello la posibilidad de que se produzca mediante una redistribución de la renta favorable a los salarios directos e indirectos en detrimento de los beneficios empresariales.

e) La Recomendación Quinta (segundo párrafo) se manifiesta, con cautela –siempre que su “estructura y cuantía no supongan un desincentivo a la cotización”, obviando que en el trabajo por cuenta ajena la base de cotización está determinada por el salario–, a favor de la preservación y mejora de *las pensiones mínimas*, que afectan especialmente a las mujeres por ser la mayoría de sus receptoras. Pero, rompiendo con una cierta trayectoria de aumentar las mínimas en cuantía superior al conjunto de las pensiones, en los Presupuestos Generales del Estado para 2021 (PGE 2021) se recoge el mismo aumento del 0,9% del conjunto de las pensiones, dando continuidad al mismo criterio del 2020, es decir dos años sin incremento específico de las pensiones mínimas. De esta forma se hace caso omiso de la masiva reclamación del movimiento pensionista de fijar su cuantía en 1.080 euros, conforme a los criterios fijados por el Comité de Derechos Sociales, órgano interpretativo de la Carta Social Europea. En relación con las pensiones más bajas –se entiende que las que superen a las mínimas–, la Recomendación Undécima se pronuncia también a favor de su mejora, pero siempre y cuando “que no (se) desincentive el deber de cotizar”. Otra vez se insiste en la misma idea, sin tener en cuenta que en el caso del trabajo por cuenta ajena la cotización no depende de la opción individual de la persona afiliada, sino de su salario y éste, en general, de la ley y los convenios colectivos, a su vez determinados por la relación de fuerzas sociales y políticas.

f) La propuesta de la Recomendación Quinta (tercer párrafo), no firme sino pendiente de evaluación, de permitir optar por los años del *periodo de cálculo de la pensión de jubilación* para poder excluir a aquellos en los que la base de cotización hayan sido más reducidas por haber sufrido el desempleo u otras formas de precariedad, se encuentra contradicha por la propuesta gubernamental, no contenida en el PT 2020, de ampliar progresivamente el periodo de cálculo. Aunque no se cifra hasta cuantos años, se ha apuntado el período de 35 años o incluso la totalidad de la vida laboral. Cuanto más se amplíe más entrarán en el cálculo las cotizaciones correspondientes a salarios muy bajos, por trabajos de formación, a tiempo parcial, etc. Así pues, el conjunto de lo que se propone en este tema no solo no mejora la situación actual sino que la empeora considerablemente.

g) La Recomendación decimoséptima analiza correctamente los elementos laborales, salariales y de dedicación asimétrica a las actividades de cuidado que conducen a la permanencia de una elevada *brecha de género de las pensiones*. La regulación de la brecha salarial, elemento clave para la igualdad en las pensiones, ha mejorado con la reciente aprobación del Decreto 902/2020, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, pero su efectividad depende de la exigencia sindical y de una Inspección de Trabajo con medios suficientes, requisitos que hasta la fecha no se cumplen adecuadamente. Se señalan las insuficiencias de unas medidas puntuales correctoras de las disfunciones del mismo sistema, pero no se formula ninguna propuesta para superar las deficiencias en la aplicación de esas medidas, por limitadas que sean y que afectan especialmente a las mujeres ya pensionistas y de más edad, especialmente en lo relacionado con su aplicación retroactiva y los supuestos a las que se aplican. La única explicación posible de esas carencias es la negativa a aumentar el gasto<sup>6</sup>.

h) Sobre la *pensión de viudedad*, la Recomendación nº 13 constata que la pensión de viudedad de alguna forma compensa las brechas existentes entre mujeres y hombres tanto en la cobertura de la pensión de jubilación como en su cuantía. Sin embargo, en contradicción con esas realidades se pronuncia por concentrar exclusivamente la protección en las mayores de 65 años cuya pensión constituya su principal fuente de ingresos, mediante la elevación del porcentaje –sin precisar su magnitud–, que en la actualidad es del 60% para esas personas mayores de 65 años que no perciban otra pensión y que tengan ingresos limitados. De ello se puede deducir una apuesta por la reducción radical o incluso la eliminación de la pensión de viudedad para las edades inferiores a 65 años y también para las edades superiores a 65 años que simultaneen la de viudedad con otra pensión de jubilación o incapacidad, aunque sean de cuantía muy baja. El riesgo es tanto mayor por cuanto esa reducción/eliminación de la pensión de viudedad puede producirse rápidamente mientras que la reducción de la brecha de género en las citadas pensiones propias es muy lenta para la mayoría de las mujeres.

i) Una de las reivindicaciones sobre las que más ha insistido el movimiento pensionista consiste en que quienes hayan *cotizado durante periodos superiores a 40 años*, que normalmente van asociados a trabajos de elevada penosidad y menor esperanza de vida, puedan jubilarse anticipadamente sin penalización. Hasta ahora esos periodos muy amplios de cotizaciones solo sirven para reducir levemente las penalizaciones en las jubilaciones anticipadas, pero no otorgan el derecho a adelantar la edad de jubilación. El PT 2020, en su Recomendación duodécima, no

<sup>6</sup> Véase sobre este tema el análisis de RIVAS VALLEJO, P., “Perspectiva de género en las prestaciones de Seguridad Social”, en VV.AA.: (MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., Dirs., MALDONADO, J.A. y DE VAL TENA, Á., Coords.), *Tratado de Seguridad Social*, Tomo 1, Murcia, Ediciones Laborum, 2017, págs. 487-508. Véase también DE LA FUENTE LAVÍN, M.: “El Pacto de Toledo y las pensiones de las mujeres en la CAPV”, 24/10/2020, disponible en <https://vientosur.info/el-pacto-de-toledo-y-las-pensiones-de-las-mujeres-en-la-capv/>. La reciente modificación del complemento de pensiones por hijos/as por el RD Ley 3/2021, que mejora la prestación para las pensiones de cuantía más baja y también para las que hayan tenido solo un hijo, mantiene sin embargo una importante carencia, la ausencia de retroactividad, que afecta en este caso a las mujeres de más edad y que han sufrido más duramente una legislación laboral y de seguridad social hecha durante décadas a la medida de los hombres. Y que por ello deberían percibir con más razón ese complemento.

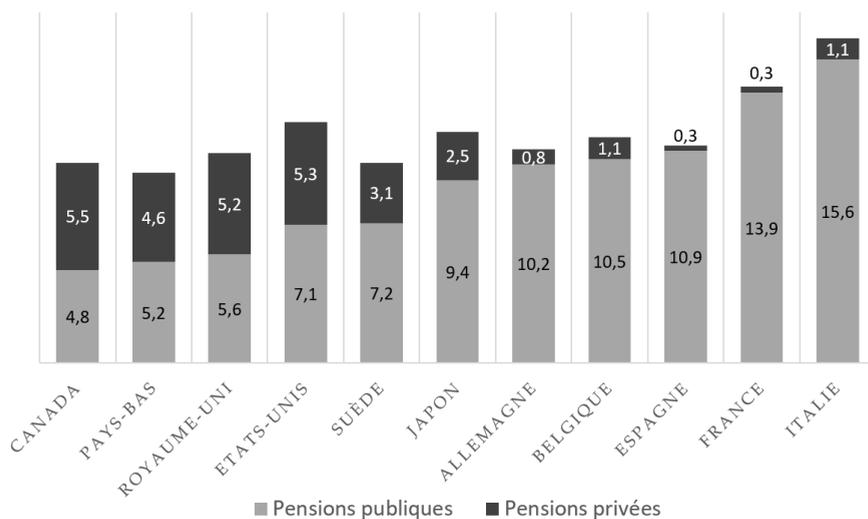
desestima la reivindicación pero se limita a proponer que el gobierno realice un estudio en el plazo de tres meses sobre el colectivo afectado y los coeficientes que se debieran aplicar para respetar la “equidad actuarial” –lo que es de temer que como mucho vaya a servir para reducir las penalizaciones– y, posteriormente, vuelva el asunto a la Comisión del PT. Llama la atención que ese estudio no se haya realizado todavía cuando la reivindicación está planteada durante años y esa Comisión venga reuniéndose durante largo tiempo, lo que induce a considerar que no va a haber cambio legislativo en esta materia.

Tampoco se da respuesta concluyente en la misma Recomendación a la *anticipación basada en la realización de trabajos penosos, insalubres y peligrosos*, asociados a elevadas tasas de morbilidad o mortalidad, que en el Estado español abarca a un número escaso de profesiones. El PT considera que se debe “mejorar el marco normativo para favorecer la identificación de estos colectivos”, para que se cumpla la función de proteger la salud y/o vean reducida su esperanza de vida. Estos “buenos deseos” ya se formularon en la anterior ronda del Pacto de Toledo, sin que hayan tenido efectos significativos en la inclusión de esos colectivos.

## 2.2. Evolución del gasto en pensiones

Como se puede apreciar en el cuadro de abajo el peso del gasto en pensiones, medido en proporción al PIB, es algo más alto que el de otros Estados de la OCDE y de la Unión Europea, tales como Canadá, Holanda y Suecia, pero netamente más reducido que el de Estados próximos.

LES DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES DE RETRAITE EN % DU PIB EN 2017

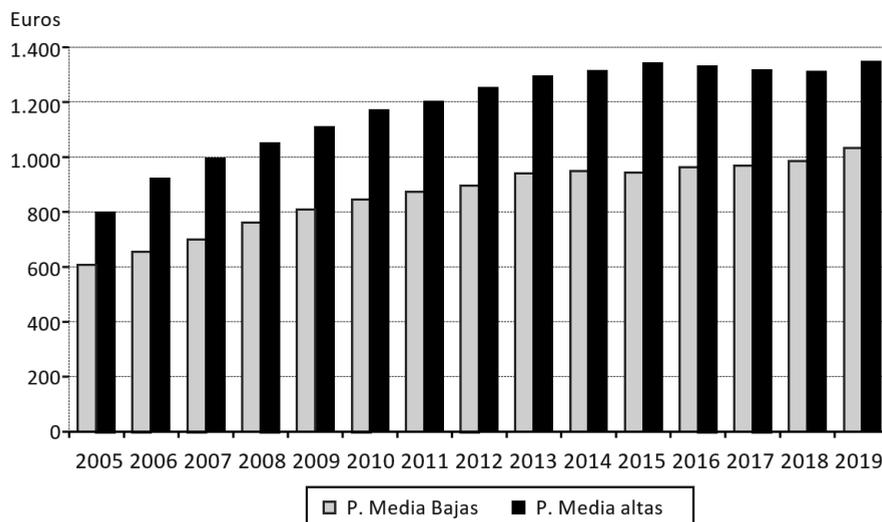


Fuente: COR; FIPECO.

La evolución del gasto en pensiones depende el número de pensiones y de su cuantía<sup>7</sup>. Así, a partir de 2014, el número de pensiones contributivas ha aumentado cada año, en porcentajes comprendidos entre el 1,4% del 2014 hasta el 0% estimado en el 2020. El 2020 ha finalizado con

<sup>7</sup> Salvo que se especifique otra cosa los datos citados en este artículo están extraídos del Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2021 (IEFSS2021), MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, *Seguridad Social. Proyecto de Presupuestos 2021. Información Complementaria*, 2020, disponible en <http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7fad23dd-65cf-4ff4-baf3-50c5d2fabf61/202120003.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>.

menos pensionistas que el año anterior debido al aumento de los fallecimientos por la pandemia de la covid-19, en su mayor parte pensionistas. A consecuencia de los cambios en el empleo, en las últimas décadas ha aumentado la proporción de pensionistas del Régimen General y ha disminuido en otros regímenes. Al ser más elevadas las pensiones en el Régimen General, unido a que las nuevas pensiones se basan –hasta la fecha– en carreras de cotización más largas y en salarios más elevados que las antiguas, las nuevas pensiones son bastantes más elevadas que las que causan baja, como se puede apreciar en el cuadro de abajo: este es el llamado efecto sustitución.



Fuente: Informe Económico-Financiero a los Presupuestos SS

La desaceleración del conjunto del gasto en pensiones a partir del 2014 se corresponde con la caída salarial durante la crisis de 2008 y con los efectos progresivos y cada vez más intensos de la reforma de pensiones del 2011 y, de la del 2013 durante los años 2013-2017 en que se aplicó la revalorización del 0,25% en la cuantía de las pensiones. Esa desaceleración ha sido paralela con la caída o aumento muy escaso en la cuantía de las nuevas pensiones en relación con las del año anterior. Las nuevas pensiones de jubilación, las más elevadas del sistema, también han bajado: tras un máximo de 1.460 euros/mes de media en el 2015 cayeron a 1.451 en el 2016 y a 1.420 en el 2018. Esa caída también se mantiene en el 2020, desde 1.452,84 en febrero a 1.379,9 en julio. La pensión de viudedad, percibida en el 92% por mujeres, cuya cuantía media había aumentado hasta 2018 por el aumento del porcentaje del 52 al 60% para una parte de las mismas, también ha empezado a disminuir: en el 2020 ha pasado de 850,5 euros en enero a 788,5 en julio.

Esa caída en la cuantía de las nuevas pensiones, unida a la desaceleración en el aumento de nuevos y nuevas pensionistas, está dando lugar a un aumento débil en la cuantía de la pensión media de todo el sistema (que incluyen a las muy antiguas y que corresponden a salarios y cotizaciones bajas), de entre el 0,48% y el 1,68% entre 2014 y 2018, con un aumento más importante en el 2019, del 3% aproximadamente, e inferior en el 1% en los siete primeros meses de enero de 2020 en relación con los del 2019<sup>8</sup>. Estos aumentos son muy inferiores que el que ha experimentado la prestación más importante del sistema tras las pensiones, la Incapacidad Temporal, que salvo una leve disminución en el 2018, ha experimentado aumentos anuales superiores al 11% y más del 26%

<sup>8</sup> Por esta razón parece engañosa la información recogida en el Informe de Evaluación y Seguimiento del Pacto de Toledo, *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, 10/11/2020 (pág. 49), que recoge el aumento –limitado– de la pensión media y de la pensión de jubilación entre agosto del 2019 y agosto del 2020, pero no incluye la caída de las pensiones nuevas en relación con el año anterior.

en el 2019. La debilidad del gasto en pensiones es apreciable en relación con la pensión más extendida, la de jubilación. España, destinó en 2017, un 8.1% del PIB al pago de la misma, porcentaje netamente inferior a los de Francia (12,2%), Italia (11,5%) o Portugal (10,4%, mientras que la media la Unión Europea era del 9,7%<sup>9</sup>.

### 3. CONTRIBUTIVIDAD O REDISTRIBUCIÓN Y SOLIDARIDAD

Además de la reducción del gasto, un elemento central de las propuestas de financiación del PT 2020 es la *separación financiera* según la naturaleza de las prestaciones, que establece que las prestaciones contributivas se deben financiar *básicamente* mediante cotizaciones sociales y las que a efectos de su financiación se consideran como no contributivas, se financiarán mediante aportaciones del Estado. Esa separación financiera, que se aprobó inicialmente mediante la ley 24/1997, se ha ido modificando con la introducción de nuevas prestaciones, utilizando criterios poco precisos jurídicamente<sup>10</sup>. Está motivada por la voluntad de no acudir al aumento de las cotizaciones sociales y así mantener controlado el coste del trabajo asalariado ya que si esas prestaciones financieramente no contributivas fueran financiadas con cotizaciones sociales sería necesario aumentar la cuantía de las mismas.

En la citada ley de 1997 no se especificó la fecha en la que el Estado debía asumir íntegramente la financiación de las prestaciones no contributivas. La asunción estatal de la financiación de los complementos de mínimos de las pensiones se realizó de forma muy lenta y no fue completada hasta el 2013. Por estas razones la deuda estatal hacia la caja de la seguridad social, aunque tiene la lógica derivada de la legalidad aprobada en 1997, no tiene respaldo legal estricto, pero sí debe ser exigible por responder a un compromiso no solo del Gobierno de la época sino del Parlamento que aprobó en su momento esa ley.

El Pacto de Toledo –tanto en su acuerdo inicial de 1995 como en sus posteriores revisiones, incluida la de 2020– y la ley de Seguridad Social, en sus sucesivas modificaciones desde 1997, consideran que la redistribución y la solidaridad se deben limitar al nivel no contributivo y chocan con la tradición de los sistemas públicos de reparto que, en mayor o menor medida, incluyen esos elementos. A lo largo de varias de las Recomendaciones el PT 2020 se manifiesta a favor de que la redistribución y la solidaridad sean exteriores a lo que califica como “sistema contributivo”. Esos elementos redistributivos, internos al sistema de pensiones, se añaden a otros elementos externos al mismo, como las bonificaciones de cotizaciones sociales, los gastos de gestión de las pensiones y otros, para agruparlos en un conjunto heterogéneo de “gastos impropios”. La partida más importante es la de los complementos de mínimos de las pensiones contributivas cuyo gasto previsto en el año 2021 es de 7.064,38 millones de euros en el 2021 y concierne a aproximadamente el 28% de la totalidad de las pensiones, desigualmente distribuidas según Comunidad Autónoma y Regímenes o Sistemas Especiales de la Seguridad Social. A lo largo de varias de las Recomendaciones (al menos

<sup>9</sup> GARCÍA PÉREZ, J.: “La jubilación de la generación *baby boom*: una realidad coyuntural”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 24, 2020, pág.95.

<sup>10</sup> Véase un análisis sobre las incongruencias de la regulación sobre la diferenciación entre lo contributivo y lo no contributivo a efectos de la separación financiera en CABEZA PEREIRO, J., “Estructura del sistema. Bloque contributivo y no contributivo”, en VV.AA.: (MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., DIRS., MALDONADO, J.A. y DE VAL TENA, Á., Coords.), *Tratado de Seguridad Social*, Tomo 1, Murcia, Ediciones Laborum, 2017, págs. 208-211. Así, la consideración como no contributivo del subsidio de maternidad cuando la trabajadora no ha cotizado el periodo suficiente para percibir el subsidio ordinario parece claro que se debe a la voluntad de no afectar al equilibrio entre cotizaciones y prestaciones, mientras que otras prestaciones, de menor coste económico que el citado subsidio de maternidad, como los periodos de cotización asimilados por parto y la prestación familiar “en su modalidad contributiva”, se consideran como contributivas a los efectos de la separación financiera y ello aunque no se exija una cotización efectiva (pág. 210). El Informe del PT 2020 (pág. 43) reconoce que en la práctica la distinción entre prestaciones contributivas y no contributivas, ha dado lugar a que el principio de separación de fuentes con el que está ligado esa distinción ha constituido “una posición móvil” para modificar los recursos que se pagan a cargo a cotizaciones.

en las 0, 1, 2, 4, 15, 17 y 19bis) el PT 2020 se manifiesta a favor de que la redistribución y la solidaridad sean exteriores a lo que califica como “sistema contributivo”.

Esos elementos redistributivos, internos al sistema de pensiones, se añaden a otros elementos externos al mismo, como las bonificaciones de cotizaciones sociales, los gastos de gestión de las pensiones y otros, para agruparlos en un conjunto heterogéneo de “gastos impropios”. La partida más importante es la de los complementos de mínimos de las pensiones contributivas cuyo gasto previsto en el año 2021 es de 7.318.920 euros y concierne a aproximadamente el 28% de la totalidad de las pensiones, desigualmente distribuidas según Comunidad Autónoma y Regímenes o Sistemas Especiales de la Seguridad Social. Para los mismos el PT 2020 declara, en su Recomendación Quincuagésima, que deben financiarse a cargo de la fiscalidad general, “como expresión de la solidaridad española y del principio de equidad intergeneracional”, lo que implícitamente supone que no es factible la solidaridad de clase entre el conjunto de las trabajadoras y trabajadores expresada a través de las cotizaciones sociales.

En relación con otros sistemas de pensiones de reparto (en el sentido de ser financiados mediante cotizaciones sociales, sin necesidad de acumulación previa de recursos), el sistema español incorpora escasas reglas que atenúen la contributividad individual entendida como la correspondencia entre cotizaciones y prestaciones. Además, no siempre las reglas operan en un sentido redistributivo sino que algunas son anti-redistributivas.

Así, a diferencia de otros regímenes, hasta la fecha el sistema español no contempla la posibilidad de poder elegir, a efectos de la base reguladora de las pensiones, las bases de cotización de los *mejores años* (fórmula que favorece a quienes tienen carreras profesionales irregulares), sino que impone el cómputo de los últimos años anteriores al inicio de la prestación. La Recomendación Quinta del PT 2020 abre esa posibilidad cuando propone evaluarla en los supuestos de carreras profesionales más inestables y precarias; al tiempo que propone evaluar la ampliación del período necesario para alcanzar el 100% de la pensión (37 años según la reforma de 2011). Así pues, una de cal y otra de arena. No es nada seguro que esa medida vaya a ser aprobada, salvo como medida paliativa de la ampliación del período de cálculo de la pensión de jubilación de 25 a 35 años.

Tras haber estado incluida en varios borradores, al parecer en la documentación enviada a la Comisión Europea –que no ha sido hecha pública cuando se escribe este artículo– para justificar que las transferencias y préstamos de los Fondos de Recuperación *Next Generation* van a ir acompañadas del control del gasto público y del aumento de la competitividad de las empresas, no se ha incluido el aumento de 25 a 35 años del período de cálculo –aunque si la posibilidad de aumentarle–, si bien la Vicepresidenta Calviño lo habría defendido posteriormente ante los comisarios económicos de la UE<sup>11</sup>. Ello daría lugar, según las versiones, a una reducción en la cuantía media comprendida entre el 5,45% y el 6,3%, al incluir los años iniciales de trabajo remunerado de bajos salarios o los períodos de desempleo o excedencia por cuidado de hijos/as u otros familiares, que afectan especialmente a las mujeres.

A partir del inicio del Pacto de Toledo en 1995 ha devenido un lugar común en los acuerdos parlamentarios y sociales, e incluso en los textos legales, la invocación simultánea a la contributividad y la solidaridad. La Recomendación 11ª del PT 2020 considera que se debe “preservar y reforzar el principio de contributividad”, mediante “una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador”. Las reformas en curso en numerosos Estados europeos, y también en el Estado español, pretenden acentuar las modificaciones ya introducidas en las últimas décadas de traspasar la financiación de una parte creciente de los sistemas de pensiones de reparto desde las cotizaciones a la fiscalidad. Este cambio en

<sup>11</sup> GIL, A.: “Calviño lleva a Bruselas la ampliación del período de cálculo de la pensión apoyándose en el Pacto de Toledo aunque éste no lo recoge expresamente”, *diario.es*, 28/1/2021, disponible en [https://www.eldiario.es/economia/calvino-senala-pacto-toledo-llevar-bruselas-ampliacion-periodo-calculo-pension-no-recomendaciones\\_1\\_7175991.html](https://www.eldiario.es/economia/calvino-senala-pacto-toledo-llevar-bruselas-ampliacion-periodo-calculo-pension-no-recomendaciones_1_7175991.html)

la financiación tiene dos objetivos: en primer lugar, reducir al mínimo los elementos redistributivos en los sistemas públicos de reparto, de forma que se asemejen a los de capitalización privada, reduciendo así la defensa colectiva de los primeros; y, en segundo lugar, que los componentes redistributivos que permanezcan se financien extramuros de la financiación ordinaria de los sistemas de reparto de las cotizaciones sociales, pasando a serlo mediante la fiscalidad, reduciendo así el coste del trabajo para las empresas. En el último párrafo de su Recomendación Decimonovena el PT 2020 reconoce que pretende corregir “una excesiva dependencia de las cotizaciones sociales en un contexto demográfico y productivo muy distinto al de las últimas décadas del siglo XX”. Llamativamente, más allá de la vaguedad de esas referencias, no se explicitan las razones por lo que era posible en el 2020 ya no lo es en 2021.

## **4. SITUACIÓN FINANCIERA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y ALTERNATIVAS**

### **4.1. Las cotizaciones sociales**

En la seguridad social española no existen cotizaciones específicas para las pensiones, como si ocurre por ejemplo en Francia o Alemania, sino que van destinadas a las prestaciones por contingencias comunes, que además de las pensiones por causas comunes incluyen la incapacidad temporal, la maternidad, la paternidad, el riesgo durante el embarazo y el riesgo durante la lactancia y el cuidado de menores afectados por enfermedades graves. La gestión de todas las contingencias se realiza conjuntamente por el INSS, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en Francia donde hay cotizaciones específicas por cada grupo de contingencias, como “cajas” separadas de gestión entre la “vejez”, la enfermedad, etc.

En la actualidad los tipos de cotizaciones por estas contingencias en España son del 23,6% a cargo de las empresas y el 4,7% a cargo de los asalariados y se calculan sobre la base de cotización a su vez determinada por el salario (con un máximo, de 4.070 euros mes en el 2020, incluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias). Por otra parte, existen cotizaciones por contingencias profesionales, tanto para pensiones derivadas de estas causas, como de la IT por causa profesional. Sus tipos de cotización o “primas” son íntegramente a cargo de las empresas; en este caso se diferencian entre una prima para IT y otra para incapacidad permanente y muerte y su cuantía conjunta depende del mayor o menor riesgo de la actividad y oscilan entre el 1,5% y el 6,7%. Una diferencia con la cotización por contingencias comunes es que para las profesionales, las horas extras si forman parte de la base de cotización.

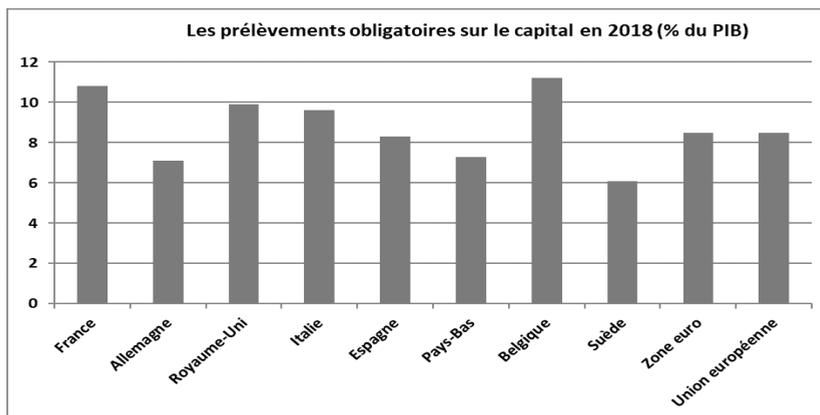
Hay otra cotización separada para desempleo, de cuya base también forman parte las horas extra y cuyos tipos dependen del tipo de contratación laboral y van desde el 5,5% a cargo de las empresas y 1,5% de los asalariados en los contratos indefinidos hasta el 6,7% y 1,6% en algunas modalidades contractuales. Las horas extra son también objeto de una cotización adicional, que no da derecho a prestaciones separadas y cuyos tipos son del 12% y el 2% en las de “fuerza mayor” y del 23,6% y 4,7% en el resto. Finalmente con las cotizaciones sociales se recaudan otras cuotas que no son de seguridad social, no forman parte de su acción protectora y que se denominan como de “recaudación conjunta”: para formación profesional (tipos del 0,6% y 0,1%) y para el Fondo de Garantía Salarial (anteriormente el 0,4%, en la actualidad el 0,2% a cargo solo de las empresas).

### **4.2. La entrada en déficits del sistema de Seguridad Social**

La caída del empleo, el aumento del tiempo parcial y la bajada de los salarios ha dado lugar a una caída de los ingresos por cotizaciones sociales. Según el INE, el conjunto de la remuneración de las personas asalariadas solo subió el 0,08% entre 2008 y 2018. En este último año la parte salarial tenía el menor nivel desde 1989<sup>12</sup>. El aumento de las rentas empresariales no ha ido

<sup>12</sup> VIÑAS, J.: “El peso de los salarios sobre el PIB cae a su nivel más bajo desde 1989”, *Cinco Días*, 12/03/2018, disponible en [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/03/09/midinero/1520613690\\_542389.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/03/09/midinero/1520613690_542389.html)

destinada a inversión y creación de empleo. La parte dedicada a la inversión es especialmente reducida en el Estado español. Incluso en la actual pandemia, en el tercer trimestre del 2020 se distribuyeron 4.700 millones de euros en dividendos<sup>13</sup>, con una reducción del 4,7% en relación con el mismo período del año anterior, muy inferior al 19% de la Unión Europea (exceptuado el Reino Unido). Esa política, que favorece la distribución de beneficios en detrimento de la inversión y el empleo, se encuentra estimulada por una imposición reducida sobre las rentas del capital, que en general van asociadas a muy altos ingresos. Los tipos de imposición efectivos sobre las rentas de capital son netamente más reducidos que sobre las rentas del trabajo. Son equivalentes en el Estado español a la media de la Unión Europea y bastante más reducidos que en Francia, Italia y Bélgica, como se puede apreciar en el cuadro de abajo.



Fuente: Comisión Europea y FIPECO.

La caída salarial, unida a la congelación de los tipos de cotización, ha dado lugar a que en el período 2011-2020 los ingresos por cotizaciones sociales no han cubierto el gasto total de las prestaciones económicas contributivas (que además de las pensiones incluyen prestaciones como la incapacidad temporal, el desempleo, el riesgo por el embarazo, parte de las prestaciones de maternidad y paternidad, etc.), habiéndose producido un déficit medio de cobertura de alrededor del 15% y un déficit total en ese período de más de 150.000 millones de euros.

Según el Tribunal de Cuentas<sup>14</sup>, esos déficits se han cubierto mediante:

1) Disposiciones del Fondo de Reserva y del Fondo de Prevención y de Rehabilitación de las Mutuas. La ley de 2003 que lo regula decía que el Fondo estará dotado del excedente presupuestario derivado de las cotizaciones en relación con las prestaciones contributivas, con los excedentes derivados de la gestión por las mutuas colaboradoras de la prestación de incapacidad temporal por causas comunes y de los rendimientos de cualquier naturaleza que generase el citado Fondo, con la precisión de que la disposición de los excedentes iría destinada a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión. El patrimonio del Fondo de Reserva llegó a ser de 66.815 millones en el 2011, que a pesar de su magnitud solo equivalía a nueve meses del gasto en pensiones<sup>15</sup>. Conviene señalar que los excedentes de ingresos en relación con el gasto

<sup>13</sup> LIBRE MERCADO: “Los dividendos se recuperarán en 2021”, *LibreMercado*, 3/12/2020, disponible en <https://www.libremercado.com/2020-12-03/los-dividendos-se-recuperaran-en-2021-coronavirus-inversion-6686636/>

<sup>14</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS: *Informe de Fiscalización sobre la evolución económico financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018*, 28/07/2020, disponible en <https://www.tcu.es/repositorio/de226696-6741-4ff2-ba7a-5a334e86e7ff6/11381.pdf>

<sup>15</sup> Según el Informe del PT 2020 (pág. 41) los rendimientos netos de las inversiones del Fondo de Reserva desde enero del 2020 hasta octubre de 2020 habrían sido de 28.889,47 millones de euros. Esos rendimientos explican que (...)

se deberían haber dedicado en el pasado a mejorar unas pensiones que en su mayoría apenas eran superiores al salario mínimo y muchas de ellas inferiores. Pero eso es el pasado. Como consecuencia de las disposiciones realizadas para hacer frente al pago de las pensiones el valor del Fondo en agosto de 2020 era de dos mil millones. A mi entender si no se ha gastado en su totalidad ha sido por razones políticas: ni el gobierno del PP ni los del PSOE han querido figurar como quienes cerraban el Fondo de Reserva.

2) A esa cifra hay que añadir, en el mismo período, la utilización de 10.011 millones de euros del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales que se nutre de los excedentes de gestión de las mismas. Esos excedentes se deben a la manifiesta infradeclaración de un gran número de enfermedades profesionales y su reconocimiento como enfermedades comunes, con el consiguiente ahorro para las Mutuas y perjuicio tanto para los trabajadores y trabajadoras afectados que no perciben las prestaciones superiores a que tendrían derecho como para los servicios públicos de salud que hacen frente a gastos que no les corresponden.

3) Préstamos del Estado a la Seguridad Social. Entre 2017 y 2020 el Estado ha concedido préstamos a la Seguridad Social para que hiciera frente a sus obligaciones, especialmente con motivo de las pagas extraordinarias de pensiones, por un importe algo superior a los 106 mil millones de euros.

4) Una transferencia del Estado a la Seguridad Social, por importe de 1.334 millones.

### 4.3. Situación financiera de la caja de la seguridad Social

Según el Tribunal de Cuentas, en un informe de fiscalización fechado en julio de 2020<sup>16</sup>, el endeudamiento del sistema de Seguridad Social con el Estado era de 52.273 millones de euros a finales de 2019, cifra que se ha aumentado con los 51 mil millones de préstamos del 2020. El Tribunal de Cuentas expone que el Estado tendría una deuda con la Seguridad Social por un importe estimado en, “al menos”, 103.690 millones de euros en concepto del gasto sanitario (31.828 millones) y los complementos de los mínimos de pensiones (71.862 millones) que fueron abonados por la caja de la Seguridad Social entre 1989 y 2013.

Esos gastos deberían haber sido cubiertos por el Estado a través de sus Presupuestos Generales, conforme a los criterios, aprobados legalmente, de separación de las fuentes de financiación (cotizaciones sociales y aportaciones de Estado) según la naturaleza de las prestaciones, que se estableció a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 y conforme a la ley citada de 1997, en la actualidad recogido en el art. 109.2 de la vigente Ley General de la Seguridad Social, pero que se aplicaron tardíamente. El Tribunal de Cuentas lo expresa cuando dice: “costes que la Seguridad Social asumió por cuenta del Estado”. Si esos fondos se hubieran invertido en obligaciones del Estado, esos 103 mil millones se habrían convertido en 161 mil millones aplicando el IPC a las cifras anuales indebidamente asumidas por la Seguridad Social y aumentarían a 200 mil millones aplicando la capitalización compuesta al tipo de interés medio de las emisiones entre 2001-2020, que fue en torno a un 5 % según el Tesoro Público<sup>17</sup>.

---

el Fondo haya realizado disposiciones para el pago de pensiones por una cuantía de 80.337 millones de euros hasta el 31 de agosto de 2020 (Informe del PT 2020, pág. 41). Para una valoración de la política del Fondo de Reserva, véase DE LA FUENTE LAVÍN, M., “El Fondo de Reserva y las pensiones”, 7/7/2017, disponible en <https://vientosur.info/el-fondo-de-reserva-y-las-pensiones/>

<sup>16</sup> Tribunal de Cuentas: *Informe de Fiscalización...* cit.

<sup>17</sup> PRADA, A.: “¿Existe una deuda histórica con la hucha de las pensiones públicas?”, infoLibre, 12/08/2020, disponible en [https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza\\_publica/2020/08/11/existe\\_una\\_deuda\\_historica\\_con\\_huchaLas\\_pensiones\\_publicas\\_109789\\_2003.html](https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/08/11/existe_una_deuda_historica_con_huchaLas_pensiones_publicas_109789_2003.html)

Según el mismo Tribunal de Cuentas, es el Estado quien debiera reembolsar a la caja de la Seguridad Social la diferencia entre la cifra de la deuda de la Seguridad Social con el Estado y lo que éste debe por haberse financiado indebidamente con cotizaciones, por importe de 50.957 millones de euros (en el momento del informe del Tribunal de Cuentas). Aunque los préstamos no se devuelvan y el Estado no exija su reembolso, la presentación de una deuda muy elevada tiene la función simbólica de justificar la necesidad de reducir el gasto en pensiones. Por ello es elemental que el Estado anule esos préstamos mediante su conversión en transferencias basadas en la deuda histórica del Estado con la Seguridad Social. Si se tomaran en cuenta el importe de todos los gastos indebidamente abonados por la caja de la seguridad social entre 1989 y 2003 conforme a los criterios de la Ley 24/1997 esa deuda actualizada ascendería a una cifra que ha sido estimada en 519.000 millones por un estudio de Comisiones Obreras<sup>18</sup>. El PT 2020, en su Recomendación Primera, declara que debe elaborarse un estudio –otro más– la medida en que las cotizaciones sociales han hecho frentes a gastos que conforme a la legalidad en vigor en cada momento correspondía a aportaciones del Estado y se remite para ello al contenido del informe citado del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, no se manifiesta sobre la devolución a la caja de la Seguridad Social de esas cantidades. Al mismo tiempo para resolver, se entiende que anulándola, la deuda de la Seguridad con el Estado por las transferencias realizadas por éste, reitera la posición del PT 2011, en el sentido de que se pueden saldar mediante la transferencia de la titularidad de la titularidad dominical a las “Administraciones titulares de la gestión”. Teniendo en cuenta que la deuda de la Seguridad Social con el Estado es de inferior cuantía que la que el Estado tiene con la Seguridad Social, es cierto no reconocida legalmente, esa solución equivale a la privación de una parte del salario indirecto socializado, más allá de su forma jurídica en el ordenamiento español, constituyen las cotizaciones sociales.

En los Presupuestos Generales del Estado para 2021 se incluye una partida de 14.000 millones de euros en concepto de los llamados *gastos impropios* de la Seguridad Social. Este concepto recoge elementos heterogéneos y parte de los cuales son efectivamente *impropios*, como las reducciones en las cotizaciones para el fomento del empleo. Otros, como la prestación por nacimiento y cuidado de hijos, el complemento de pensiones por maternidad, las medidas de apoyo a regímenes especiales deficitarios, o el coste de complementar las lagunas de cotización para el cálculo de la pensión de jubilación, deberían formar parte de un sistema de pensiones basado en el reparto redistributivo basado en las cotizaciones<sup>19</sup>.

Es cierto que para hacer frente a esos gastos habría que aumentar las cotizaciones. Mientras el Estado, que debe ejercer la función reguladora, no fije el nivel de cotizaciones suficiente para hacer frente a ese gasto, debe asumir su coste, tal como indica la legislación en vigor y ahora asume el PT 2020. Sin embargo, el gobierno ni aumenta los tipos de cotización, mantiene congelado el tope máximo de cotización desde el 2019, ni procede a transferir a la caja de la Seguridad Social la totalidad de lo indicado por el Tribunal de Cuentas y, además, el importe de la partida anual solo recoge una parte de lo que se reconoce que debe ser asumido por el Estado, dilatando al 2023 el pleno cumplimiento del PT 2020<sup>20</sup>. Ello dará lugar al mantenimiento de los déficits del sistema de seguridad social, aunque sea en menor cuantía.

---

<sup>18</sup> El informe de Comisiones Obreras estuvo en la página web del sindicato durante años. El que suscribe no ha logrado localizarlo posteriormente.

<sup>19</sup> También se consideran como “gasto impropio” el de los complementos de las pensiones mínimas, pero su coste ya está financiado por el Estado desde el 2013.

<sup>20</sup> Según las estimaciones presentadas por el ministro de Seguridad Social a la Comisión del PT en septiembre de 2020, en 2023 los gastos impropios que asumiría la Seguridad Social ascenderían a 22.871 millones, mientras que el déficit estimado para ese año sería de 20.185 millones.

## 4.4. ¿Cómo equilibrar financieramente el sistema de seguridad social?

### 4.4.1. Aumento de los ingresos

Los ingresos que es necesario prever no solo se deben basar en la derogación de los aspectos regresivos de las reformas de 2011 y 2013, sino en el aumento necesario del gasto derivado del aumento de la esperanza de vida. Otro elemento es la puesta en vigor de las reivindicaciones del movimiento pensionista, que no se van a detallar por sabidas. Solo se subrayan dos elementos generales. El primero es que un sistema público de reparto debe asegurar tasas de reemplazo más altas de las pensiones para quienes hayan trabajado en condiciones de especial penosidad e insalubridad y salarios más bajos, que normalmente van asociadas a esperanzas de vida más bajas y, por lo tanto, de menor duración en el cobro de las pensiones. El segundo es que el gasto en pensiones como otros elementos de la distribución monetaria de los ingresos (salarios directos y, especialmente, los excedentes empresariales...) debe tener en cuenta el impacto ecológico y la imperiosa necesidad de evitar el calentamiento climático. Por ello es muy importante contener los ingresos monetarios que den lugar a un alto consumo de bienes y desarrollar los servicios públicos y sociales basados en la gratuidad. En el caso de la gente de más edad son especialmente relevantes todas las prestaciones de la Ley de Dependencia, cuyas radicales carencias se han visto dramáticamente mostradas durante la pandemia de la covid-19: residencias de día y de noche adecuadas, atención domiciliaria y otras. La gratuidad de esos servicios, el aumento de su calidad y su publicación, permitiría moderar el aumento del gasto en pensiones –siempre que vaya acompañado de una mayor reducción en las rentas de capital y en los salarios más elevados– con tasas de reemplazo más bajas para los salarios más elevados.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) estima, tras una revisión de sus previsiones demográficas, que la sostenibilidad del sistema de pensiones, basada en un aumento en el gasto de 3,3 puntos del PIB sobre el 10,9% de 2019, exigirá que el gasto se situé en el 14,2% del PIB en el horizonte del 2050<sup>21</sup>. Una estimación que tenga en cuenta el aumento del número de pensionistas e incluya la derogación de los elementos regresivos de las reformas de 2011 y 2013, y que estuviese acompañada de la citada política de servicios públicos y sociales exigirá alcanzar un porcentaje comprendido probablemente entre el 15 y el 17% del PIB. La posibilidad macroeconómica de ese aumento del gasto se deriva de los incrementos de productividad que se han producido durante las últimas décadas y que han ido de forma muy mayoritaria a aumentar la parte de los beneficios en detrimento de los salarios. Ahora bien, no será posible si se mantiene la tendencia de las últimas décadas de aumento del Excedente Neto de Explotación empresarial, que una vez eliminado la devaluación del capital fijo o las amortizaciones, ha pasado del 24 % en 1980 a un 32 % del PIB en el 2020, a costa de los salarios directos y de las cotizaciones sociales. Para la recuperación salarial es imprescindible derogar los elementos esenciales de la reforma laboral de 2012, a lo que se resiste la mayoría del gobierno español. En efecto se ha señalado<sup>22</sup> que según un

<sup>21</sup> AIREF, “La AIReF estima que el gasto en pensiones aumentará al 14,2% del PIB en 2050 tras actualizar sus previsiones demográficas”, 28/09/2020, disponible en <https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-estima-que-el-gasto-en-pensiones-aumentara-al-14-2-del-pib-en-2050-tras-actualizar-sus-previsiones-demograficas/>.

La estimación de la AIReF se basa en previsiones demográficas sobre migraciones, fecundidad y esperanza de vida. Sobre este último extremo estima que el aumento será menor que el de las pasadas décadas, previsión razonable a la vista del descenso que tuvo lugar, por primera vez en las últimas décadas, en el año 2012 en el contexto de la crisis económico-financiera y de la que previsiblemente habrá tenido lugar en el 2020 con la crisis sanitaria y social de la pandemia de la COVID-19. Según previsiones de la Seguridad Social recogidas en el Informe de Evaluación del PT 2020 (pág. 55), la cifra de 9.696.000 pensiones del 2020 pasará a 11,4 millones en el 2020 y a 14,3 en el 2.050, para empezar a decaer posteriormente hasta 14,1 en el 2060. Sobre la evolución del número de las pensiones de jubilación de la generación del *baby boom*, véase el análisis de GARCÍA PÉREZ, J.: “La jubilación de la generación *baby boom*...”, cit.

<sup>22</sup> ILLUECA BALLESTER, H.: “Los retos del sistema público de pensiones en el Estado español”, en VV.AA.: *El futuro de las pensiones. Galiza, Estado español y Europa*, Lidia Senra-Diputada en el Parlamento Europeo, Santiago de Compostela, 2018, pág. 46. El autor, que además de profesor universitario es Inspector de Trabajo, indica que la

(...)

informe de la AIReF, en 2015, al de tres años de la entrada en vigor de esa reforma la misma habría supuesto la pérdida de unos 15.000 millones de euros.

#### **4.4.2. Gastos que deben pasar a ser financiados a cargo de los Presupuestos Generales del Estado**

- Los gastos de gestión del sistema de Seguridad Social.
- Exenciones y reducciones de cotizaciones sociales por razones de política de empleo. Las reducciones y bonificaciones de las cotizaciones sociales han contribuido a la agravación del déficit de la Seguridad Social ya que al instrumentarse como reducciones de cuotas se están financiando a cargo del Presupuesto de la Seguridad Social, mientras que dado el carácter de estos incentivos deberían financiarse a cargo del Estado, tal como se establecía en la Recomendación 1ª del PT 2020 sobre la separación de fuentes de financiación que proponía que las bonificaciones en la cotización debían ser a cargo de la fiscalidad general. Se puede estimar que suponen una reducción anual media de los ingresos de la seguridad social de unos tres mil millones de euros y correlativamente de transferencia de recursos a las empresas. La generalización de los ERTE por la pandemia de la covid-19 ha ido acompañada de importantes exoneraciones de cotizaciones sociales<sup>23</sup>, por un importe estimado en el 2020 de 6.050,91 millones de euros, de la que se han beneficiado no solo las pequeñas empresas sino también las grandes y las transnacionales, aunque hayan tenido en los últimos años beneficios multimillonarios. El Estado solo va a transferir en el 2021 a la Tesorería de la seguridad social 1.779.447,58 euros correspondientes a las reducciones de cotizaciones por razones de políticas de empleo, cifra previsiblemente muy inferior al importe de las mismas.

#### **4.4.3. Aumento de las cotizaciones sociales**

En el IEFSS 2021 (pp. 102 y ss.) se detalla que el peso de las cotizaciones en relación con el PIB aumentó progresivamente entre 1985 (el 9,18%) y 1994 (el 10,58%). Está previsto que alcance el 10,2% en el 2021, lo que significa que el peso relativo de las cotizaciones sociales es inferior al existente hace diez años, por debajo del 13% de media en la UE. En el año 2021 se prevé una recaudación de algo más de 125 mil millones de euros, que representarán el 72,58% del total de los recursos. Aunque los tipos de las cotizaciones empresariales son más elevados que en la mayoría de los Estados de la UE, se aplican sobre salarios muy inferiores que los de los Estados más próximos en PIB per cápita. El coste salarial total, que incluye los salarios brutos, las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores, la mejora de la protección social a cargo de las empresas y otros costes tales como los de formación y de reclutamiento, es muy inferior en el Estado español a la media europea, por lo que hay margen suficiente para proceder a una elevación de las cotizaciones a cargo de los empleadores.

Tras un aumento del 7% de la base máxima de cotización en el 2019 (inicialmente el gobierno habló de un 10%) y de la base mínima el 22,3% como resultado del aumento a 900 euros del salario mínimo, tanto en el 2020 como en el 2021 se han mantenido inalterables las bases de cotización, con la excepción de la base mínima tras el aumento a 950 euros del salario mínimo para 2020. Así, la base máxima de cotización es desde el 1 de enero de 2020 de 4.070,1 euros mensuales o 48.841,2 anuales, de los más bajos de la Unión Europea. El aumento del tope máximo de cotización a 80.000 euros anuales, que seguiría siendo inferior a los que están en vigor en Estados

---

actual regulación de la contratación a tiempo parcial dificulta el control del tiempo efectivamente trabajado y facilita la infracotización (pág. 47).

<sup>23</sup> El 100% de las cotizaciones en las empresas con menos de 50 trabajadores y trabajadoras y el 75 % para las que tengan 50 o más.

como Francia, Alemania, Italia o el Reino Unido, proporcionaría un aumento importante de los recursos necesarios para hacer frente a la dignificación de las pensiones.

Según las estadísticas del Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias de 2019 (último año del que existen datos)<sup>24</sup>, que se basa en las declaraciones anuales (modelo 190) para el IRPF, aproximadamente 1.100.000 personas percibían ese año un salario superior a la base máxima de cotización de ese año, de 48.841,2 euros, cifra que se mantiene para el 2021, como se puede apreciar en el cuadro de abajo.

**Asalariados, percepciones salariales y salarios**

	<b>Asalariados</b>	<b>Percepciones por persona</b>	<b>Salarios</b>	<b>Salario Medio Anual</b>
<b>Total</b>	19.157.767	1,41	394.004.653.901	20.566
<b>De 0 a 0,5 SMI</b>	3.986.921	1,64	10.608.428.902	2.661
<b>De 0,5 a 1 SMI</b>	3.224.971	1,73	30.692.992.672	9.517
<b>De 1 a 1,5 SMI</b>	3.909.371	1,37	61.406.488.427	15.708
<b>De 1,5 a 2 SMI</b>	2.773.588	1,23	60.362.400.080	21.763
<b>De 2 a 2,5 SMI</b>	1.619.670	1,18	45.535.650.470	28.114
<b>De 2,5 a 3 SMI</b>	1.239.164	1,18	42.720.473.902	34.475
<b>De 3 a 3,5 SMI</b>	833.609	1,17	33.946.325.960	40.722
<b>De 3,5 a 4 SMI</b>	492.582	1,16	23.120.785.045	46.938
<b>De 4 a 4,5 SMI</b>	295.590	1,17	15.769.205.660	53.348
<b>De 4,5 a 5 SMI</b>	206.058	1,16	12.296.378.323	59.674
<b>De 5 a 7,5 SMI</b>	414.853	1,18	30.976.533.091	74.669
<b>De 7,5 a 10 SMI</b>	89.086	1,20	9.520.244.455	106.866
<b>Más de 10 SMI</b>	72.304	1,20	17.048.746.914	235.793

Fuente: Mercado de trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias

El aumento a 80.000 euros de la base máxima de cotización daría lugar a que la misma cifra de 1.100.000 personas percibirán salarios comprendidos entre la actual base máxima y los 80.000 euros y el aumento de la recaudación por este concepto podría alcanzar, suponiendo una media de 60.000 euros años, la cifra de 18.678 millones de euros/año.

Por otra parte, el tope máximo de pensiones en el 2021 es de 2.707,49 euros/mes o 37.904,86 año. Ese tope da lugar a una reducción de aproximadamente el 15% de la pensión de quienes hayan cotizado por las bases máximas durante los 24 años que en el 2021 se tienen en cuenta en el cálculo de la pensión y hayan cotizado los 37 años y 3 meses necesarios para cobrar un porcentaje del 100%.

El aumento del tope máximo de cotizaciones debería ir acompañada de un aumento del tope máximo de pensiones, por varias razones. En primer lugar, supone una diferencia que penaliza a las pensiones públicas de reparto en relación con las privadas de capitalización, en las que no existe ningún tope ni los cobros de las pensiones privadas se toman en cuenta para el tope máximo de la pensión pública. En segundo lugar, el aumento de la distancia entre los salarios y las cotizaciones más altas, empuja a la gente de mayores salarios a las pensiones privadas, debilitando así el frente de la lucha por las pensiones públicas. En tercer lugar, mientras que el aumento de los ingresos sería inmediato, los efectos en el gasto se dilatarían en el tiempo ya que el acceso a la pensión de quienes percibirían las nuevas pensiones más altas sería progresivo. Ese aumento no tiene por qué ser de la

<sup>24</sup> MINISTERIO DE HACIENDA, *Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias*, 2021, disponible en [https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabierto/catalogo/hacienda/Mercado\\_de\\_Trabajo\\_y\\_Pension\\_es\\_en\\_las\\_Fuentes\\_Tributarias.shtml](https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabierto/catalogo/hacienda/Mercado_de_Trabajo_y_Pension_es_en_las_Fuentes_Tributarias.shtml)

misma cuantía sino que puede y debe ser más bajo que el aumento de las bases máximas de cotización.

Esta redistribución desde los salarios altos hacia los más bajos permitiría compensar la menor esperanza media de vida y de la esperanza de vida en buena salud, de las y los asalariados de salarios más bajos en relación con las correspondientes a los asalariados y asalariadas de mayores salarios. En la documentación enviada por el gobierno español a la Comisión Europea sobre los recortes laborales y de pensiones que prevé tomar para acceder a los Fondos Europeos del Plan de Recuperación, se abre la posibilidad de aumentar la base máxima de cotización, acompañado de una modificación de la pensión máxima. Está por ver la decisión del gobierno en este tema, a la vista de la congelación de estas bases en el 2020 y el 2021, decisión que solo se explica por la voluntad de no enfrentarse con la patronal.

#### 4.4.4. Aumento de los tipos de cotización

En 1993-1994 se redujo un 1% (0,8% de la cuota empresarial y 0,2% de la cuota obrera) el tipo de cotización de contingencias comunes, que pasó del 29,3% al 28,3%. Anteriormente había llegado a ser casi 4 puntos más altos que en la actualidad. Pues bien, el aumento de ese punto supondría un aumento de los ingresos de unos 3.750 millones de euros/año. Teniendo en cuenta que los salarios directos son notablemente inferiores en España en relación con la UE-15, hay margen suficiente, sin afectar a la competitividad en relación con los Estados de la Unión Europea, para un aumento de las cotizaciones sociales para compensar la diferencia en el gasto en pensiones

#### 4.4.5. Lucha contra el fraude y afloramiento de la economía sumergida

En materia de ingresos el fraude se expresa mediante el incumplimiento de las obligaciones empresariales con la Seguridad Social en los actos de recaudación de las cotizaciones sociales. Un segundo bloque está constituido por la infra-cotización, es decir, por la fijación en las cotizaciones de cantidades inferiores a las percibidas o que no integran la jornada efectivamente trabajada. Un caso de infra-cotización “indirecta” es el de los llamados falsos autónomos, es decir, de aquellos trabajadores y trabajadoras que se ven obligados para mantener una vinculación con una empresa a darse de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, lo que normalmente va acompañado por cotizaciones por la base mínima en ese Régimen, inferiores a la retribución realmente percibida por la empresa y por la que se debiera cotizar.

Según un estudio de Comisiones Obreras, en el segundo trimestre de 2018 se habrían trabajado en el Estado 6,8 millones de horas extra a la semana, equivalentes a 170.600 empleos a jornada completa (de 40h a la semana), de las que solo se habría pagado o compensado en descanso el 56%. Esas horas extra no pagadas se han concentrado en empleos de *calidad*: indefinidos, a tiempo completo, puestos técnicos y profesionales y han sido realizadas mayoritariamente por hombres. Alcanzaban el 94% en el sector de actividades financieras y dos tercios de las mismas se han realizado en cuatro comunidades (Madrid, Valencia, Cataluña y Andalucía)<sup>25</sup>. Una estimación del que suscribe sobre el importe anual no recaudado por cotizaciones sociales, suponiendo que se mantiene ese horario no pagado durante 47 semanas al año y que el coste hubiera sido de 20 euros/hora, conduce a una cifra de unos 1.276 millones de euros, cifra que contrasta con la recaudación de 319,63 millones en ese año por ese concepto.

Conforme a un estudio sobre el País Vasco, la pérdida de recaudación por cotizaciones sociales debida a la economía sumergida habría ascendido durante el período 2011-2014, como mínimo, a la cantidad media de 1.415,22 millones de euros anuales, equivalentes al 37% de la

<sup>25</sup> COMISIONES OBRERAS: *Horas extra no pagadas y absentismo*, 2018, disponible en <https://www.ccoo.es/2b364fac2e0fbc15cfe49721e0acc2dc000001.pdf>

pérdida total de recursos<sup>26</sup>. Según otros estudios recogidos en este último, la economía sumergida representa en el Estado español entre 5,7 y 5,5 puntos porcentuales por encima de la correspondiente a la CAPV. Teniendo en cuenta la proporción entre el PIB de la CAPV y el del Estado español, la falta de recaudación de cotizaciones sociales ascendería en el Estado a una cifra de, como mínimo, 22.676 millones de euros. Es cierto que no es realista contemplar una situación con cero de economía sumergida, que afecta no solo a la Seguridad Social, sino también a la recaudación fiscal, al empleo digno y al acceso justo a las prestaciones sociales, pero si la economía sumergida se situara en los niveles de países europeos como Francia o Alemania, el impacto sobre la recaudación de las cotizaciones sociales sería sustancial.

#### 4.4.6. Aumento del empleo y de los salarios

Se ha convertido en un lugar común que la automatización y la digitalización traerá consigo una gran caída del empleo. Sin embargo, de la experiencia pasada de los cambios tecnológicos no se deriva esa conclusión y es probable que haya más empleo creado que el que se destruya, aunque habrá sectores laborales afectados negativamente para los que hay que prever mecanismos justos de adaptación y de empleo ajustado a sus capacidades.

La actual pandemia ha puesto de relieve la importancia de las actividades educativas, sanitarias y de cuidado que reúnen la doble condición de tener una gran utilidad social y ser muy intensivas en empleo. Las administraciones públicas (no solo el Estado sino también las comunidades autónomas, las diputaciones y los ayuntamientos) deben ejercer de garantes del empleo: si el capital privado no lo crea porque no ve oportunidades rentables, lo debe garantizar las administraciones públicas para satisfacer necesidades sociales acuciantes. En España el número de empleados y empleadas públicos, medido en relación con la población activa, es notablemente inferior al de otros países europeos.

La caída de la parte salarial ha sido muy elevada en la última década y se ha debido a la reducción del empleo y la caída de los salarios reales, que han aumentado menos que la inflación y en algún año han caído incluso en valor nominal. Según la estadística del Mercado de Trabajo y las Pensiones en las fuentes tributarias, la masa salarial abonada en el 2008 fue de 366.818 millones de euros (sin contar las cotizaciones sociales). Si los salarios entre 2008 y 2019 (último año del que se han publicado datos) hubieran evolucionado conforme a la inflación, que fue del 13,1% entre diciembre de 2008 y diciembre del 2019, la masa salarial hubiera sido de 414.487 millones, mientras que la cifra estimada ha sido de 394.004 millones, es decir, 17.483 millones menos. Solo por contingencias comunes la cantidad no ingresada por esa caída salarial ha sido de 4.948 millones de euros/año. Es cierto que mayores salarios dan lugar a más pensiones y de mayor cuantía, lo que es una mejora social, pero sus efectos en la caja de la seguridad social se dilatan en el tiempo, además de reducirse los pagos para los complementos de mínimos de las pensiones.

### 5. LA PROMOCIÓN DE LAS PENSIONES PRIVADAS

La Recomendación decimosexta del PT apuesta por impulsar la implantación de las pensiones privadas, que se califican con el endulzado nombre de “sistemas complementarios”, cuya función sería la de constituir un ahorro a medio y largo plazo para los trabajadores y también para “complementa –en ningún caso sustituir– las pensiones públicas”. Se ligan con la recuperación de los salarios y el fortalecimiento de la negociación colectiva, mediante la aplicación de un porcentaje a la base de contingencias comunes de las cotizaciones sociales. Se propone que ese impulso se concrete en los planes de empleo, “prioritariamente” sin ánimo de lucro. Las bases de este planteamiento parecen por un lado poco creíbles y por otro lado son atentatorias al sistema público de pensiones, del que se afirma que se quiere mantener y mejorar.

<sup>26</sup> ZUBIRI, I., FERNÁNDEZ-MACHO, J. y GALLASTEGUI: *Economía sumergida y fraude fiscal en la C.A. de Euskadi*, Instituto de Economía Pública, UPV/EHU, 2016, págs. 54-58.

El irrealismo consiste en la inverosimilitud de que la patronal de la mayoría de las pequeñas y medianas empresas y parte importante de las grandes vaya a mejorar los salarios directos y, al mismo tiempo, realizar aportaciones a las pensiones privadas de cuantía suficiente para dar lugar a pensiones de una mínima entidad. Solo es creíble la extensión a los sectores económicos en los que predominan los bajos salarios y las carreras profesionales más vulnerables, es decir, la mayoría del tejido productivo, si las “fórmulas específicas” con las que se pretende extender su aplicación consistan en la concesión de enormes ventajas fiscales a las empresas. En el caso de que eso no tenga lugar, el impulso a las pensiones privadas se va a concentrar en los sectores económicos más potentes y de salarios más elevados, mayoritariamente masculinos, en los que la dirección de las empresas tiene interés en fidelizar a los asalariados.

El otro aspecto comprende varios elementos que dan lugar a la regresividad de las pensiones privadas: deducciones fiscales anti-progresivas; incertidumbre sobre la provisión de pensiones por la inseguridad de los rendimientos de sus inversiones; contribución a la financiarización de la economía con los paraísos fiscales y las inversiones especulativas a la que van asociadas, etc. Esa promoción de las pensiones privadas de empleo, que va asociada a aportaciones de las empresas, más o menos generalizadas y de diferente cuantía, se produce cuando al mismo tiempo hay una negativa a aumentar las cotizaciones empresariales a la seguridad social pública. Ello afecta en especial a los altos salarios, que son las que más se benefician de las pensiones privadas, cuya base de cotización está topada y deja sin cotizar una parte de sus ingresos. Puede desarrollar la implicación de los sindicatos en la cogestión con la patronal y el gobierno de las pensiones privadas, mientras se debilita la oposición de los mismos a los recortes de las pensiones públicas, únicas que percibe la gran mayoría.

Lo llamativo de todo esto es que mientras otras eventuales mejoras de la protección se condicionan a futuros estudios, negociaciones y larga trayectoria de tramitación parlamentaria de la reforma de la Ley de Seguridad Social, en los PGE 2021 se ha aprobado desde ya la ampliación de la desgravación en la base imponible del IRPF desde 8.000 a 10.000 euros anuales de las aportaciones a las pensiones privadas de empleo. Esta rapidez contrasta con la lentitud y remisión a futuros estudios de otras propuestas de las mejoras públicas. Este aumento de la desgravación en las pensiones de empleo ha ido acompañada de la reducción a 2.000 euros anuales de los 8.000 anteriores de la desgravación de las pensiones individuales de empleo y de los Planes de Previsión Asegurados. Las entidades bancarias, aseguradoras y gestoras de fondos de inversión han protestado enérgicamente contra esta medida, manifestando que va a perjudicar a la previsión complementaria y a la “economía nacional”. No es seguro que el gobierno vaya a mantener esta norma en el futuro.

Esta voluntad de favorecer las pensiones privadas tiene el apoyo de la Unión Europea. El Libro Blanco sobre las Pensiones “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” (COM 2012, 55 final), que se cita en el Informe de Evaluación del PT 2020, plantea que, además de los ya realizados, “numerosos Estados deberán realizar nuevos ajustes del gasto” y ello a pesar de reconocer que esas reformas darán lugar a “tasas de reemplazo más bajas (pensiones comparadas con la retribución anterior)”. Como elemento para compensar esa caída de ingresos, el discurso de la Unión Europea es desarrollar las pensiones privadas basadas en la capitalización y ello aunque se reconozca que la actual crisis “ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los planes de pensiones de capitalización frente a las crisis financieras y los recesos económicos”, ya que, como puntualizaba el Libro Verde antecedente del Libro Blanco, “Las pensiones de capitalización también podrían verse afectadas por el envejecimiento demográfico. Las sociedades envejecidas reducirían la tasa potencial de crecimiento económico y ello implicaría unas menores tasas reales de rendimiento, lo cual podría afectar a los precios de los activos financieros”.

En junio de 2017, la Comisión Europea (CE) envió al Parlamento Europeo una propuesta de Reglamento sobre el “producto paneuropeo de pensiones individuales” (PEPP), que supone un nuevo paso en la promoción y defensa de las pensiones privadas y que se relaciona con el objetivo

fijado en el Libro Blanco de 2012. A la nueva figura se le asigna la función de promover un mercado único de capitales que impulse “el aporte de fondos de inversores institucionales y la inversión en la economía real” a largo plazo mediante el estímulo de “la innovación en el sector de los productos financieros”, obviando que esa “innovación” estuvo en el origen de la crisis financiera iniciada en el 2007 y que la misma provocó en los países capitalistas desarrollados la mayor crisis económica y social desde la Segunda Guerra Mundial<sup>27</sup>. Para ello la CE propone que, para dar un fuerte impulso a la nueva figura, los Estados le apliquen el mismo trato fiscal que a los productos estatales ya existentes y ello aunque los PEPP no cumplan los criterios estatales de desgravación fiscal.

## 6. BREVES REFLEXIONES FINALES

La insistencia en la contributividad individual en la que insiste el Pacto de Toledo y que reitera en la ronda de 2020 se aparta de la tradición de los sistemas de reparto que incluyen como elemento constitutivo la introducción de elementos redistributivos a favor de los colectivos que sufren peores condiciones no solo laborales sino también sociales en sentido amplio, señaladamente las mujeres. La traslación de la financiación de los limitados efectos redistributivos del sistema español a la fiscalidad desnaturaliza el sistema público de pensiones, al tratarlo parcialmente de forma similar a la previsión complementaria privada. Por otra parte la invocación a la contributividad se sigue sin tener en cuenta para el acceso a las pensiones, concretamente para quienes habiendo cotizado menos de quince años –uno de los períodos de carencia más elevados de la Unión Europea y cuyo mantenimiento se ratifica en la Recomendación Quinta del PT 2020–, sus cotizaciones no tienen ninguna contrapartida en pensiones de jubilación. A pesar de que el PT 2020 contemplaba la posibilidad previsiblemente tampoco se va permitir el acceso anticipado a la jubilación sin la aplicación de coeficientes correctores a quienes hayan cotizado por encima de 40 o más años. De esta forma las muy largas carreras de cotización que con cierta frecuencia está ligadas a trabajos penosos y que por lo tanto presionan hacia la anticipación de la jubilación se ven penalizadas.

La mejora de las pensiones debe estar ligada con el empleo decente y la protección de la salud y de la vida. La pandemia de la covid-19 ha traído consigo una fuerte caída del empleo y, con ello, del número de afiliados y afiliadas a la Seguridad Social y a una fuerte caída de sus ingresos. La débil creación de empleo público para hacer frente a las necesidades sanitarias, educativas y de cuidado, ha contribuido a esos resultados. La crisis conjunta del empleo y de los salarios se une a los efectos de las reformas de las pensiones de 2011 y 2013 para debilitar el acceso a las pensiones y reducir su cuantía.

El aumento de las cotizaciones es más adecuado que el trasvase de la financiación de las pensiones al Estado mediante impuestos. La diferenciación en la financiación está relacionada con el origen histórico y la actualidad de las prestaciones sociales. Así, las prestaciones económicas, que han estado en el origen de la seguridad social, siguen formando parte de la misma y, como parte de la relación salarial de la mayoría de las personas beneficiarias, su financiación debe realizarse mediante cotizaciones sociales. La necesaria universalización de la seguridad social no requiere de la financiación mediante impuestos: la asistencia sanitaria formó parte originariamente de la seguridad social y la generalización de la población cubierta por la misma se realizó en el interior de la seguridad social.

La fiscalización de las pensiones se inscribe en un contexto neoliberal que pretende la reducción del coste del trabajo, supuestamente demasiado elevado... a pesar de su persistente reducción en relación con lo producido, mientras que no existe evidencia empírica que permita

<sup>27</sup> PÉREZ DÁVILA, X.: “Sobre el PEPP: la Comisión Europea propone transformar las pensiones de jubilación en un instrumento financiero”, en VV.AA.: *El futuro de las pensiones. Galiza, Estado español y Europa*, Lidia Senra Diputada en el Parlamento Europeo, Santiago de Compostela, 2018, pág. 51.

concluir una influencia positiva de la reducción de las cotizaciones en el empleo<sup>28</sup>. Quienes insisten en el carácter insostenible de ese aumento para el futuro, obvian que en el Estado Español hace 50 años el gasto en pensiones equivalía al 3% del PIB y el 5,6% en 1980, sin que se haya producido ninguna catástrofe económica por el aumento del gasto (aunque sí por otras razones). Lo que sí se puede producir es una catástrofe social si el Gobierno español accede a la pretensión patronal de congelación, o incluso de reducción, de las cotizaciones sociales, que en el próximo futuro justifique una reducción de las pensiones y, con ello, se extienda la pobreza entre las personas mayores.

Las transferencias del Estado a la caja de la seguridad social por el importe actualizado de las cotizaciones sociales que fueron destinados a cubrir otros elementos del gasto público, no es contradictorio sino coherente con lo que se acaba de exponer. En efecto, el Estado, al amparo de la “separación financiera” de las prestaciones, no solo no ha aumentado sino que incluso ha reducido el peso de las cotizaciones sociales en la economía (medido en proporción al PIB), por lo que debe cumplir las reglas que ha promulgado, tal como exige el Estado de Derecho. Esas transferencias se pueden realizar anualmente según las necesidades del sistema de seguridad social y en particular del abono de las pensiones. Su importe debe ser, como mínimo, el equivalente a lo que se deriva de la normativa sobre las fuentes de financiación de la seguridad social.

Paralelamente a las transferencias del Estado se debe ampliar al aumento de los recursos mediante, entre otros elementos, aumentos del tope máximo de cotización y/o de sus tipos y la reducción sustancial del fraude, de forma que se pueda mejorar inmediatamente la cuantía y el acceso a las pensiones, especialmente las mínimas y las correspondientes a los sectores más precarizados y de peores condiciones laborales y sociales.

---

<sup>28</sup> DE LA FUENTE LAVÍN, M. y ERRANDONEA ULAZIA, E.: “Fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social”, en VV.AA.: (MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G., DIRS., MALDONADO, J.A. y DE VAL TENA, Á., Coords.), *Tratado de Seguridad Social*, Tomo 1, Murcia, Ediciones Laborum, 2017, págs. 379-380.