

INFORME SOBRE “LA REFORMA DEL PACTO DE TOLEDO: Pensiones y Edad de Jubilación”

2011: 3ª Reforma del Pacto de Toledo

Después de la aprobación por parte del Congreso de las *Recomendaciones del Pacto de Toledo* (1) el pasado martes 25 de enero, y de la aprobación por parte del Consejo de Ministros del Decreto que supondrá una nueva Reforma del Sistema de Pensiones (2) y que, presuntamente, será ratificado en forma de Acuerdo el próximo miércoles, 2 de febrero, elaboramos el presente Informe sobre el contenido de esta nueva revisión del Pacto de Toledo.

(1).- Estas *Recomendaciones* fueron aprobadas por la Comisión del Pacto de Toledo el 29 de diciembre de 2010, con 36 votos a favor (PSOE, PP, CIU y PNV) y 2 votos en contra (IU-ERC y Grupo Mixto, representado por el BNG). El dictamen final consta de 21 recomendaciones, no habiéndose alcanzado ningún acuerdo en materia de edad de jubilación.

Las mismas han sido aprobadas por el Congreso de los Diputados, por con 334 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones, rechazándose todos los votos particulares, excepto el presentado por CiU (apoyado por el PSOE, PNV y CC), en el que se indica que “*cualquier modificación de la edad legal de jubilación deberá ser progresiva sin que ello afecte a quienes vayan a jubilarse en el futuro inmediato y no debería realizarse de manera homogénea y forzosa para el conjunto de las personas*”.

Asimismo, el texto indica que “*el objetivo de retrasar la edad objetiva de retiro exige promover un nuevo marco legal de la edad de jubilación más basado en la flexibilidad y la gradualidad y en el mantenimiento de estímulos a la prolongación de la vida laboral y en un esquema razonable de posibilidades de jubilación anticipada, en el que prime que la cuantía de la pensión a percibir dependa más del número de años cotizados a lo largo de la vida de las personas, de su esperanza de vida en el momento de la jubilación y en su capacidad de elegir en qué momento abandonan el mercado de trabajo, que de otros factores*”.

(2).- Hasta el momento resaltan las siguientes reformas del Sistema de Seguridad Social con incidencia en el sistema de pensiones en España, que resaltamos a continuación:

- 1985: Se modifica el cómputo de jubilación que pasa de 2 a 8 años.
- 1990: Se crean las Pensiones No Contributivas.
- 1994: Se modifica la gestión de las prestaciones de la Incapacidad Transitoria.
- 1997: Es la primera reforma producto del primer Acuerdo del Pacto de Toledo, por el que se modifica el cómputo de jubilación que pasa de 8 a 15 años cambiándose la correspondencia entre años cotizados y base reguladora.
- 2002: Producto del 2º Acuerdo del Pacto de Toledo, introduce la jubilación gradual y flexible.
- 2007: Se produce una nueva modificación de la gestión de la I.T.
- 2008: Se incorporan restricciones a las jubilaciones anticipadas y se introducen cambios en la Incapacidad Permanente y Viudedad.
- 2010: Sin ser formalmente una norma modificadora del Sistema de Seguridad Social, el *Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*, por el que se endurece el acceso al régimen de jubilación parcial al eliminarse el régimen transitorio aprobado en la Ley 40/2007.

Abordamos, en primer lugar, la evolución de los antecedentes del *Pacto de Toledo*, como información general para situar esta tercera revisión, para, a continuación, centrarnos en el informe de esta nueva reforma abordada de manera más insistente durante el último año, y en la que, entre otras cosas, se abordan la modificación de la edad de jubilación y la del cálculo del tiempo de trabajo a efectos de la prestación por jubilación

ANTECEDENTES: Evolución del Sistema desde el Pacto de Toledo de 1995.-

a) El Informe de la Ponencia y la 1ª Reforma-

El *Pacto de Toledo* no es otra cosa que el “*Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*”, publicado el 12 de abril de 1995. En aquel primer *Informe de la Ponencia...*, se partía de una situación en la que se señalaban una serie de deficiencias del Sistema de la Seguridad Social, sobre las que luego actuó el primer Acuerdo [reforma] de 1996 (3).

(3).- Nos referimos al *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social*, suscrito el nueve de octubre de 1996 por el Gobierno y las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT, y que no contó con el respaldo de la CEOE, marcó la primera expresión de la intervención de los agentes sociales en el desarrollo del Pacto de Toledo, en el que no habían participado de manera directa.

El Acuerdo se materializó en la reforma operada por la Ley 24/1997, de 15 de julio, *de consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social*, en la que se adoptaron importantes medidas que tuvieron distintos alcances en materias como:

- ❑ Separación y clarificación gradual de las fuentes de financiación de la Seguridad Social.
- ❑ Constitución de un Fondo de Reservas con cargo a los excedentes de las cotizaciones sociales.
- ❑ Equiparación gradual de las bases máximas de cotización de los grupos 5 a 11.
- ❑ Ampliación progresiva del período de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación hasta situarse en los últimos quince años de cotización.
- ❑ Transformación de la pensión de incapacidad permanente en pensión de jubilación al cumplir el beneficiario la edad de sesenta y cinco años.
- ❑ Equiparación gradual de las pensiones mínimas de viudedad de beneficiarios menores de sesenta años con los de sesenta y cuatro.
- ❑ O la revalorización de las pensiones contributivas en función del IPC para cada año y compensación de las posibles desviaciones entre el IPC previsto y el real.

Otras disposiciones del Acuerdo [desincentivar jubilaciones anticipadas, integración de los Regímenes Especiales en el General, acercamiento de las cotizaciones a los salarios reales, etc.] desarrollo igualmente de las correspondientes Recomendaciones del Pacto de Toledo, no se concretaban más que en forma de estudios, análisis, etc.

Estas deficiencias reseñadas en el *Informe...*, y abordadas por el *Acuerdo sobre consolidación...*, se centraban en la financiación [las cotizaciones sociales y las aportaciones del Estado]; y en los gastos de la Seguridad Social [ceranos en aquel momento al 16 % del PIB] tanto en materia de pensiones como en materia asistencial. Concluyéndose que las cotizaciones sociales eran insuficientes para hacer frente al conjunto del Sistema.

Además, se exponía la incidencia de una serie de factores, vigentes aún hoy día en su mayor parte, que influirían, en un futuro cercano, en la financiación de la Seguridad Social: el envejecimiento de la población; las tasas de ocupación y cotización; las tasas de actividad y emigración; las transformaciones sociales [aparición de nuevos “núcleos familiares” e incorporación de la mujer al trabajo]; y aspectos internos del propio Sistema de Seguridad Social con una falta de adecuación de la estructura de financiación sin una plena coincidencia entre los salarios reales y las bases de cotización.

A la vista de estas situaciones, la *Ponencia...* estableció unas líneas de actuación, desarrolladas en *15 recomendaciones*, cuyo objetivo era que el sistema debía garantizar pensiones suficientes. Para ello, y como conclusión final, abogaba por la articulación de un sistema de prestaciones económicas que comprendiese dos modalidades de protección: contributivo y no contributivo; siendo, esta segunda modalidad, de financiación íntegra a través de los Presupuestos Generales del Estado. Estas *15 recomendaciones* se concretaron en las siguientes (4):

1. *Recomendación Primera: Separación y clarificación de las fuentes de financiación.* Su objetivo es la separación absoluta entre el ámbito contributivo y el no contributivo, tendiendo a que las cotizaciones sociales sean suficientes para cubrir las prestaciones contributivas.

2. *Recomendación Segunda: Constitución de Reservas.* Se pretende mantener presupuestos equilibrados atendiendo a los efectos de los ciclos económicos. [Esta posibilidad se contemplaba ya en la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido. Art. 91.1]
3. *Recomendación Tercera: Mejora de las Bases.* Se pretendía un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales.

(4).- Repasamos los contenidos de estas 15 recomendaciones porque son el referente de la actual revisión del Pacto de Toledo aprobada por la Comisión el pasado 29 de diciembre (ya ratificadas por el Congreso el 25 de enero), como luego veremos en el cuerpo de este Informe.

4. *Recomendación Cuarta: Financiación de los Regímenes Especiales.* Se postulaba aproximar la acción protectora y la aportación contributiva de los Regímenes Especiales y el General.
5. *Recomendación Quinta: Mejora de los mecanismos de recaudación y de lucha contra la economía irregular.* Se planteaba la creación de una empresa pública que facilite tanto la explotación del patrimonio de la Seguridad Social como la enajenación de bienes embargados y la erradicación de economías irregulares.
6. *Recomendación Sexta: Simplificación e integración de Regímenes Especiales.* Integración gradual de los distintos Regímenes [también los de los funcionarios de Clases pasivas del Estado] en el Régimen General.
7. *Recomendación Séptima: Integración de la Gestión.* Se pretendía analizar disfunciones provocadas por la Gestión compartida por varios Organismos [INSS, TGSS, INSALUD, ISM, IMSERSO] a través de la configuración de un único Organismo que englobase competencias y funciones de aquellos.
8. *Recomendación Octava: Evolución de las Cotizaciones.* Se propugnaba la reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo, recogiendo las recomendaciones del Libro Blanco de Delors.
9. *Recomendación Novena: Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema.* La ponencia propone que se mantenga un tope máximo de prestación en el Sistema y para ello establece la modificación de la forma del cálculo de las pensiones en cuanto al período y porcentajes.
10. *Recomendación Décima: Edad de jubilación.* Se propone desincentivar la jubilación anticipada, por un lado; e incentivar el retraso voluntario de esa edad, por otro.
11. *Recomendación Once: Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.* Se propone articular un procedimiento consistente en trabajar con el IPC general con cláusula de revisión salarial a ejercicio económico vencido.
12. *Recomendación Doce: Reforzamiento del principio de solidaridad.* Se refiere a la adopción de medidas relacionadas con la edad máxima de percepción de pensiones de orfandad y mejora de las de viudedad.
13. *Recomendación Trece: Mejora de la Gestión.* Se pretende frenar el fraude que se produce en situaciones de incapacidad temporal [incidiendo en mecanismos ya incluidos en el Ley 42/1994, de Medidas...]
14. *Recomendación Catorce: Sistema complementario.* Se aborda la complementación del Sistema público de pensiones mediante sistemas de ahorro y protección social externos a la Seguridad Social.
15. *Recomendación Quince: Análisis y seguimiento de la evolución del Sistema.* Se pretende mantener constantemente el pulso evolutivo con las oportunas revisiones y actualizaciones de las medidas adoptadas.

b) La 2ª Reforma: *El Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social.*

Este nuevo Acuerdo, continuista en cuanto al proceso de concertación social del anterior, fue suscrito el nueve de abril de 2001 por el Gobierno, CC.OO. y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME; y significó el segundo gran exponente del diálogo social en materia de protección social si bien, al igual que el de 1996, no pudo contar con un consenso total, quedando fuera de la firma, en esta ocasión, la UGT [quien entendía que no se recogían necesidades urgentes de cobertura de la protección social, ni se aseguraba la viabilidad futura del sistema de pensiones públicas en aspectos como la separación de fuentes, la jubilación anticipada o la modificación del cálculo de la base reguladora].

Este segundo Acuerdo avanza en la línea de las anteriores recomendaciones del Pacto de Toledo, hacia la consolidación de la viabilidad presente y futura del sistema público de pensiones, mediante la racionalización del gasto y la modernización del Sistema; manteniendo un mismo objetivo que no se había alcanzado desde 1996: que la protección social mantenga un peso del 10 % del PIB.

El Acuerdo estableció una serie de reformas entre las que encontramos: el incremento de las pensiones mínimas, la no conclusión de la separación de fuentes, la rebaja en las cotizaciones empresariales, o el sentar las bases para que las pensiones futuras tengan en cuenta las cotizaciones del trabajador a lo largo de la vida laboral; con las que se pretendía la modernización del sistema en función de la evolución de las necesidades sociales y manteniendo dos objetivos: el crecimiento económico y la creación de empleo.

Las iniciativas más destacadas contenidas en este Acuerdo se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- I. *Separación de las fuentes de financiación del Sistema de Protección Social* [Recomendación 1ª del Pacto de Toledo].- Los Complementos a mínimos, de naturaleza no contributiva se ubican con cargo a aportaciones del Estado (impuestos), mientras que las pensiones contributivas se financiarán “básicamente” con los recursos derivados de las cotizaciones. Se acuerda la separación de las fuentes de financiación en un plazo no superior a 12 años.
- II. *Fondo de Reserva* [Recomendación 2ª del Pacto].- Se incluyen en él los excedentes de cotizaciones y se fija la cuantía del Fondo en una mensualidad ordinaria del total del pago de prestaciones periódicas más el prorrateo de pagas extraordinarias (5).
- III. *Jubilación Flexible y Gradual* [Recomendación 10ª del Pacto] manteniéndose la edad mínima de jubilación en 65 años en el Sistema de la Seg. Social; y estableciéndose la Jubilación Parcial (que compatibiliza el percibo de una pensión de jubilación con el desarrollo de actividades laborales), y la Jubilación Anticipada (6).
- IV. *Contributividad y Equidad del Sistema* [Recomendación 9ª del Pacto].- Se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora para tener en cuenta, de manera progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral. Este estudio debía producirse en el año 2003, momento en que se alcanzaban los 15 de cómputo para el cálculo de la base reguladora.

(5).- En la actualidad este Fondo está dotado con **62.500,55 millones de euros** a los que habría que añadir otros 6.000 millones de aportaciones pendientes, si bien también hay que recordar que la Seguridad Social tiene una deuda aplazada cercanos a los 8.000 millones de euros como consecuencia de una “acumulación histórica de diferentes ejercicios” según ha reconocido el Secretario de Estado para la Seguridad Social. Esta cuantía del Fondo de Reserva representa un **5,7 % del PIB**.

Además, hay que considerar que el superávit de la Seguridad Social cayó el 41 % en 2009, respecto al año anterior, hasta los 8.501 millones de euros (el 0,81 % del PIB), como consecuencia del aumento de los gastos por el incremento del paro y de la pérdida de 727.473 afiliados a la Seguridad Social en 2009.

(6).- Con dos situaciones: para quien haya cotizado antes de 1967, se mantiene la regulación de jubilación a los 60 años; estableciendo la jubilación anticipada a partir de los 61 años para los trabajadores del Sistema de la Seguridad Social con un período mínimo de cotización de 30 años y aplicándoseles coeficientes reductores en función de los años de cotización y el tiempo restante hasta el cumplimiento de los 65 años.

- V. *Mejora de Prestaciones del Sistema* [Recomendación 12ª del Pacto].- Con el objetivo de profundizar en la aplicación del principio de solidaridad, se procede a modificar mínimos, incrementar porcentajes de cálculo o elevar la edad de su percepción, a través de medidas que afectaban a las pensiones de viudedad, orfandad y mínimas.
- VI. *Convergencia de Regímenes Especiales* [Recomendación 4ª y 6ª del Pacto de Toledo].- Pretende mejorar la acción protectora (se incluye la prestación de IPT cualificada para 55 años de edad sin ejercer actividad) por un lado; y simplificar e integrar determinados regímenes (autónomos, especial agrario y trabajadores del mar) en el General.
- VII. *Lucha contra el fraude* [Recomendación 13ª del Pacto].- Se propone la mejora de la gestión de la IT para evitar usos fraudulentos de esta prestación a través de impedir concatenar la IT con la prestación por desempleo, evitar la prolongación indebida de esa prestación, y el incremento de medidas de coordinación entre organismos.
- VIII. *Reducciones y Bonificaciones en la Cotización* [Recomendación 8ª del Pacto].- Se desarrollan medidas de política de empleo dirigidas tanto a la conciliación de la vida familiar y laboral, como a la integración o permanencia en la vida laboral activa de los trabajadores mayores de edad a través de bonificaciones de la aportación empresarial por contingencias comunes (en supuestos de maternidad y para trabajadores con más de 55 años y 5 de antigüedad en la empresa) y exoneración del pago de cotizaciones sociales por cotizaciones sociales del trabajador en los supuestos de prolongación de la actividad laboral por encima de los 65 años y con 35 de cotización.
- IX. *Previsión Social Complementaria* [Recomendación 14ª del Pacto].- Propone potenciar los Planes de Pensiones, impulsando los de promoción conjunta e interaccionándolos con la negociación colectiva

c) El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social.

El *Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social*, (renombrado como “Acuerdo para asegurar el futuro de las pensiones”, en cuyo preámbulo se subraya que el mismo es fruto de “la necesidad de seguir profundizando en el proceso de consolidación y mejora de nuestro modelo protector”) fue suscrito el 13 de julio de 2006 entre el Gobierno, y los Agentes Sociales [CC.OO., UGT, CEOE y CEPIME], y dio lugar a la publicación de la *Ley 40/2007, de Medidas en materia de Seguridad Social* que incorpora importantes modificaciones en la Ley General de la Seguridad Social, abordando una reforma global del sistema con el objetivo de asegurar el futuro de las pensiones dotando al sistema de más equidad y estabilidad; a la vez que mantiene el propósito de *modernización del sistema al abordar situaciones creadas por las nuevas realidades familiares* situadas en el contexto de la nueva situación demográfica: envejecimiento de la población, incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo, inmigración o los compromisos en materia de los sistemas de pensiones en el marco de la Unión Europea.

Vamos a detenernos, a continuación, en resumir las medidas contenidas en el Acuerdo (y en su posterior traslación a la Ley 40/2007), todas ellas vigentes en la actualidad, agrupándolas por bloques de contenidos [no podemos olvidar que esta última modificación podemos considerarla como el punto de partida de la nueva reforma a la que estamos asistiendo en la actualidad]:

I.- Medidas en el ámbito de la Acción Protectora derivada de las prestaciones económicas contributivas: Se incorporan medidas que afectan a la incapacidad temporal y permanente, a la jubilación y a la supervivencia –viudedad y orfandad- en los siguientes términos:

- **Prestación de Incapacidad Temporal.**- Se establece un procedimiento por el cual el interesado pueda expresar su disconformidad ante la inspección médica respecto del alta médica formulada por la Entidad Gestora, y se establece que la percepción de la prestación incluso finalizado el contrato hasta la fecha del alta médica, pasando posteriormente a la situación de desempleo sin consumir período de la prestación por desempleo.

- **Pensión por Incapacidad Permanente.-** Por una parte se flexibilizan los períodos mínimos de cotización para los trabajadores más jóvenes (menores de 31 años) y se modifica la forma de cálculo del importe de las pensiones, estableciéndose un importe mínimo para la pensión por IP. [El objetivo de estas medidas es evitar que la I.P. se convierta en una vía de acceso al sistema de protección para los supuestos de cotizaciones insuficientes].
- **Pensión de Jubilación.-** Se incrementa la correlación entre cotizaciones y prestaciones para lo cual se modifica el período mínimo de cotización y se establecen nuevos coeficientes respecto de la edad de jubilación (10).
- **Pensión de Viudedad.-** Se establecen nuevas condiciones de acceso a la pensión (incremento del período mínimo de cotización, porcentajes adicionales y prestaciones temporales), así como el otorgamiento de ésta a los supuestos de parejas de hecho.
- **Pensión de Orfandad.-** Se modifican las cuantías de la pensión de orfandad estableciéndose mejoras progresivas tanto para beneficiarios menores como en supuestos de parejas de hecho y para personas con discapacidad.

II. Medidas en torno a la Edad de Jubilación.-

- **Jubilación Anticipada.-** Se reducen los coeficientes reductores (hasta el 7,5 % para períodos comprendidos entre 30 y 34 años) y se mejoran las pensiones causadas antes del 1 de enero de 2002 para trabajadores con 60 o más años; posibilitándose la jubilación anticipada de los funcionarios de los Cuerpos de Seguridad autonómicos.
- **Reducción de la edad de jubilación por realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos.-** Se desarrollarán reglamentariamente y el Gobierno presentará un Informe sobre la reducción para el colectivo de bomberos.
- **Jubilación Parcial.-** Se establecieron una serie de “ajustes” (ampliación de la edad a los 61 años, antigüedad en la empresa; períodos de cotización y reducción de jornada) con una transitoriedad respecto de las condiciones de acceso a este tipo de jubilación [arts. 166.1 y 2]. Esta transitoriedad fue suprimida por efectos del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Además, el Gobierno debía presentar, en el plazo de un año, un estudio sobre la normativa aplicable en materia de jubilación parcial a los empleados públicos, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia y al personal incluido en el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud
- **Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral.-** Se incrementan la pensión máxima anual, en un 2 %, en los supuestos de prolongación de la edad máxima de jubilación y se establecen incentivos para prolongar esa actividad laboral cotizándose únicamente la aportación por la cotización de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.

III.- Garantía de la adecuada relación entre ingresos y gastos del sistema.- Se incluyen las siguientes cinco medidas:

1. Asumir la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas: el objetivo es finalizar el proceso de separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social.
De esta manera el Gobierno ratifica el compromiso de asumir la financiación íntegra de los complementos de mínimos en 2013, incorporando nuevos gastos por parte del Estado: en este caso, los derivados de la Ley de Dependencia, la Ley de Igualdad y la mejora en las pensiones mínimas.
2. Aprobación de una nueva tarifa de primas de cotización por contingencias profesionales que adecue la vigente y simplifique la actual gestión.
3. Las bases máximas de cotización evolucionarán conforme al IPC real, mientras las bases mínimas de cada uno de los regímenes garantizan el equilibrio entre aportaciones y prestaciones.

Durante los últimos años, las bases máximas se han incrementado un 3 % -un punto por encima de la previsión de inflación-; supongo que con esta medida se pretende un mayor esfuerzo retributivo por parte de las rentas más altas.

4. Se mantiene una base mínima de cotización superior a partir de los 50 años para los trabajadores por cuenta propia que hayan cotizado con anterioridad a la fecha del cumplimiento de dicha edad, menos de cinco años.
5. Se plantea disminuir el índice de morosidad durante esta década al 1 %. Esta medida se realizará a través de planes operativos puestos en marcha con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

IV. Reformas en la estructura del sistema.-

Se incorporan seis medidas con el objetivo de simplificar la estructura de regímenes como se exige en las Recomendaciones 3ª y 6ª del Pacto de Toledo: integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario se integran en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y los del Régimen Especial Agrario en el Régimen General; adopción de medidas para impulsar la diversificación de actividades relacionadas con los colectivos de Trabajadores del Mar y Autónomos, estudios de regulación de la relación laboral de carácter especial en el Régimen Especial de Empleados de Hogar; estudios para garantizar mayor rentabilidad del Fondo de Reserva de la Seguridad Social; y simplificar y unificación las reservas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales para buscar una gestión más transparente.

LA NUEVA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES.-

a) El punto de partida en España y en Europa-

El futuro de los sistemas de protección social se encuentra ante la necesidad de encauzar dos importantes retos: el sostenimiento económico de los sistemas públicos de protección social puesto en cuestión por la mala situación de nuestra economía y por la creciente carga de los sistemas de protección por desempleo que amenazan la quiebra del Estado de Bienestar; y la evolución demográfica que incide de forma negativa al ser nuestro sistema de pensiones de *reparto*, basado, por tanto, en la “solidaridad intergeneracional”.

Desde el punto de vista de los indicadores básicos de la protección social en España nos encontramos con unas cifras representativas del gasto de protección social sobre el PIB por debajo de las que otorgan otros países de la Unión [casi el 10 %, por debajo de la media de los 15 que se sitúa en torno al 13 %] y con una aportación del Estado casi seis puntos por debajo de la media Europea (7), lo que sin duda obliga a seguir profundizando en el desarrollo de la separación de las fuentes de financiación prevista en el Pacto de Toledo y no resueltas en su totalidad en esta nueva reforma.

De hecho, el capítulo más importante de los gastos de protección social en nuestro país son las pensiones que suponen algo más de la mitad de las prestaciones de protección social [el 63,51 %], al situarse el número en los 8,614.876 pensionistas, un 10,09 % más que los que había en el momento de producirse la última reforma del *Pacto de Toledo* en el año 2003.

Por todo ello, la Unión Europea pone en duda la viabilidad de la Seguridad Social española en el futuro y ha dado la “voz de alarma” incidiendo en que el Gobierno debería recortar las prestaciones para compensar el aumento de sus destinatarios en los próximos años.

(7).- En relación con la estructura de la financiación de la protección social en España nos encontramos con que la mayor aportación –fuente de recursos- proviene de las cotizaciones de los empleadores [cerca del 55 %]; debiéndose un porcentaje en torno al 25 % a las aportaciones públicas; un 18 % a las aportaciones de las personas protegidas y el resto a otros ingresos [en torno al 3 %].

A lo largo de la última década la Agenda Social Europea ha venido marcada por la llamada “Estrategia de Lisboa” donde se trazaron las líneas maestras y los principales objetivos que debían orientar las políticas sociales de la Unión Europea y de sus Estados miembros durante los 10 años siguientes.

Una vez finalizado ese plazo, las orientaciones comunitarias en materia de pensiones parten de lo establecido en la Comunicación “*Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”, de 3 de marzo. Dentro del marco diseñado por la Estrategia 2020 para los próximos 10 años, se establece el Libro Verde sobre las Pensiones “*En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*”. De acuerdo con este documento el objetivo global de lograr unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros abarca tres facetas fundamentales:

- 1) Mejorar el equilibrio entre el número de años de sus vidas que los ciudadanos pasan como trabajadores en activo, respecto al número de años que esos mismos ciudadanos pasan como jubilados; todo ello, teniendo en cuenta el incremento de la esperanza de vida, así como los cambios estructurales que están teniendo lugar en la sociedad (especialmente en las estructuras familiares) y en los mercados de trabajo de los países europeos.
- 2) La obligación –con arreglo a la normativa comunitaria- de suprimir los obstáculos a la movilidad de los trabajadores y del capital que puedan derivar de las regulaciones internas de los sistemas de pensiones, incluidos los planes complementarios de pensiones.
- 3) Y la necesidad de garantizar la seguridad y adecuación de las pensiones ahora y en el futuro.

Así, atendiendo a esas metas, el Libro Verde describe los principales retos que conllevan el proceso de envejecimiento, apoyándose en tres datos coyunturales profundamente vinculados entre sí: El aumento de la esperanza de vida; las tendencias laborales del mercado de trabajo con las consecuencias económico-financieras que generan las dos circunstancias referidas, y la presión que el envejecimiento de la población origina sobre el gasto público en pensiones.

Para hacer frente a esos retos, y dentro del marco diseñado por la Estrategia de Lisboa, la década 2000-2010 ha sido una década de cambios y transformaciones en los sistemas de pensiones de los países europeos con las siguientes reformas efectuadas:

1. **Ampliación del período de cálculo de las pensiones.** –Ello supone que en el cálculo de la pensión se pase de conceder prestaciones económicas basadas exclusivamente en las retribuciones de los mejores años de la carrera de cotización, a conceder prestaciones atendiendo a la media de cotizaciones de toda la carrera laboral.
2. **Incentivar la prolongación de la vida laboral.** –Para ello las principales fórmulas utilizadas han sido el retraso de la edad de jubilación; el incremento proporcional de la pensión de aquellos que se jubilen con carreras de cotización más prolongadas; la penalización de quienes se jubilan antes o la elevación de la edad legal.
3. **Restricción o cierre de las jubilaciones anticipadas.** –Medidas que tienen como fundamento el elevado coste financiero del pago de pensiones en los casos en los que las carreras de cotización son más reducidas y la expectativa de vida es más prolongada, especialmente en aquellos casos en que la jubilación se adelanta a una edad más temprana.
4. **Reforzamiento de los sistemas complementarios de pensión.** – En la mayoría de los Estados miembros, aunque no en todos, se ha reducido la importancia proporcional de las pensiones públicas de reparto en los recursos económicos de los pensionistas, dando un papel más importante a los planes privados complementarios de capitalización y que, con frecuencia, son de aportación definida (se entiende el sistema privado como pensiones necesarias, pero complementarias de las públicas, buscando la combinación de fuentes de ingresos en la jubilación, y de fórmulas financieras, reparto y capitalización).
5. **Accesibilidad y adecuación de las pensiones.** –Muchas de las reformas efectuadas a lo largo de la última década han estado encaminadas a ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social, a mejorar las posibilidades de adquirir derechos económicos, a facilitar a los grupos vulnerables el

acceso a las pensiones y a aumentar el apoyo financiero a los pensionistas más pobres o en riesgo de exclusión social.

6. **Dimensión de género en materia de pensiones.** –Otro grupo de reformas ha sido el destinado a hacer frente al hecho constatado de que las mujeres suelen predominar –como se pone de relieve en el Libro Verde- entre quienes tienen contratos menos favorables, suelen ganar menos que los hombres y suelen verse obligadas a interrumpir su carrera profesional para atender al cuidado de sus familiares; en consecuencia, sus pensiones tienden a ser más bajas y el riesgo de pobreza resulta más elevado entre las mujeres, riesgo que se ve incrementado por el dato demográfico de que su esperanza de vida es mayor.

En definitiva, esta nueva reforma se ha abordado partiendo de unos hechos que parecen claros: 1º) en unos años, la proporción jubilación-trabajadores cotizantes va a ser mucho mayor de lo que es actualmente [en la actualidad hay 17,716.464 personas afiliadas a la Seguridad Social, frente a los 8,614.876 pensionistas, lo que supone una ratio del 2,056 %; 2º) aunque hasta dentro de 15 ó 20 años, según las previsiones, la Seguridad Social tendrá capacidad para responder a las pensiones públicas, es necesario plantear qué va a pasar a partir de esa fecha; 3º) es necesario contemplar la incidencia que pueden suponer en nuestro país las modificaciones que sobre esta materia se están produciendo en países de la U.E, como hemos señalado; y 4º) es necesario evaluar la incidencia de la atención a la dependencia, promocionar una vejez activa, y mejorar la sanidad que, junto a la garantía de unas pensiones dignas, requiere una importante inversión pública.

b) El Informe de la Comisión del Pacto de Toledo: 21 Recomendaciones para la 3ª Reforma.-

Como hemos dicho, estas 21 *Recomendaciones* fueron aprobadas por la Comisión del Pacto de Toledo el 29 de diciembre de 2010, y ratificadas por el Congreso de los Diputados el pasado 25 de enero. A continuación, resumimos los puntos esenciales de estas recomendaciones estableciendo, en su caso, las modificaciones que suponen frente a la situación actual:

Recomendación Primera: Separación y clarificación de las fuentes de financiación: Aunque se ha producido la clarificación de fuentes, no se ha procedido a su separación, por lo que la Comisión insta al Gobierno a asumir los siguientes aspectos de forma urgente:

- Concluir la completa asunción con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de la financiación de los complementos de mínimos.
- Actualizar, de manera inaplazable, el balance económico patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social liquidando definitivamente las deudas existentes entre ambos.
- Que las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general, así como cualesquiera actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados.

Recomendación Segunda: Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones: Se defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas y su garantía por ley, entendiéndose tres aspectos a tener en cuenta:

- Mantener la revalorización anual de las pensiones como el mecanismo que debe servir para conservar el poder adquisitivo de las mismas. Se plantea, además, estudiar la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social.
- Que sólo se financien con cargo a los recursos de la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que toda subida por encima del IPC sea sufragada con cargo a otros recursos financieros.
- La Comisión considera que el Real Decreto-ley 8/2010 en el que se contempla la suspensión, durante 2011, de la revalorización de las pensiones, con la excepción de las mínimas y las no contributivas, no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Recomendación Tercera: Fondo de Reserva: El fondo está orientado por criterios de seguridad y solvencia que hacen que deban incorporarse con urgencia los excedentes pendientes, así como los medios materiales y personales de gestión.

Recomendación Cuarta: Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales: Se considera necesario culminar el proceso de simplificación hacia los dos grandes regímenes, por cuenta ajena y por cuenta propia. En este sentido, se propone:

- Alcanzar una protección social equiparable entre ambos regímenes avanzando en la plena equiparación de los derechos de los trabajadores autónomos.
- Aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a los ingresos percibidos por los mismos.
- Incrementar los niveles de transparencia e información a los trabajadores autónomos.
- Extender la posibilidad de cotizar al conjunto del colectivo de becarios de post grado, así como la inclusión, a través de un sistema ágil y sencillo, de todas las personas sujetas al Régimen Especial de trabajadores al servicio del hogar familiar, a partir de cualquier trabajo periódico.
- Finalizar la integración definitiva de los regímenes especiales: Agrario por cuenta ajena, de los trabajadores del Mar y de los trabajadores al servicio del hogar familiar.
- Seguir avanzando en el proceso de convergencia y armonización entre el Régimen General y el Régimen de Clases Pasivas, que deberá hacerse de manera gradual y sin afectar a expectativas de derechos, ni a derechos legítimamente adquiridos.

Recomendación Quinta: Adecuación de las Bases y períodos de Cotización: La Comisión considera necesario ajustar con más precisión la relación entre el salario real y las bases de cotización así como, paralelamente, mejorar las prestaciones que se recibirán, para lo que se propone:

- Elevar el tope máximo de cotización y la pensión máxima que se regulan en la Ley para garantizar la adecuada correlación en la evolución de salarios, cotizaciones y prestaciones.
- Estimar que el cálculo de la pensión debe realizarse sobre los periodos de cotización real.
- Establecer una única fórmula para la determinación de la base reguladora que se utiliza al calcular cada una de las prestaciones del Sistema, que utilice mecanismos homogéneos para configurar la media de las bases de cotización que la conforman.

Recomendación Sexta: Incentivos al empleo: La experiencia ha demostrado que una política de incentivos generalizados puede hacer perder parte de la eficacia de los mismos sobre la generación de nuevo empleo o el mantenimiento del mismo. En este sentido, la Comisión propone:

- Concentrar el sistema de bonificaciones en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma especial: En concreto, bonificar las cotizaciones de los trabajadores ya contratados que tengan 55 o más años de edad, para incentivar el mantenimiento de su empleo.
- Poner en marcha políticas educativas y formativas de amplio espectro que favorezcan las posibilidades de los jóvenes para ser contratados.
- Aumentar las políticas activas de empleo específicas para jóvenes desempleados y para aquellos que acceden por primera vez al mercado laboral.

Recomendación Séptima: Modernización e información al ciudadano: A pesar del esfuerzo realizado en esta materia, la Comisión cree que es necesario concienciar a cada cotizante de la importancia medular que tiene la carrera de cotización sobre su futura pensión de jubilación y de la naturaleza solidaria del sistema; así como darle información del importe de las cotizaciones propias a la Seguridad Social y del de las que corresponde satisfacer al empresario, aprovechando las posibilidades de Internet para desarrollar acciones formativas encaminadas a difundir las características del sistema de pensiones.

Recomendación Octava: Gestión del sistema: Se mantiene la conveniencia de potenciar la mejora de la gestión, a través de la integración de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones, teniendo en cuenta, a su vez, el nuevo marco competencial que sobre la Seguridad Social regulan los

diferentes estatutos de autonomía, buscando desarrollos unitarios de gestión y coordinación entre el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y los sistemas asistenciales autonómicos.

Recomendación Novena: Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales: La Comisión considera de gran relevancia la función que desempeñan las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y defiende la adopción de medidas que mejoren la eficacia y el control de las mismas.

Recomendación Décima: Lucha contra el fraude: La Comisión insiste en la necesidad de seguir avanzando en la adopción de medidas destinadas a mejorar el control de la legítima percepción de las prestaciones, preservándose, así, la estabilidad económica del sistema. Para ello:

- Deben aprobarse planes conjuntos entre Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales y Ministerio del Interior, que favorezcan la afluencia de la economía sumergida, y sirvan para erradicar las empresas ficticias creadas para la generación fraudulenta de prestaciones.
- Se deben incrementar los mecanismos de control y seguimiento de las prestaciones de incapacidad temporal e invalidez, a fin de evitar el absentismo injustificado, su utilización como mecanismo alternativo al desempleo o la jubilación u otras prácticas abusivas.
- Deben reforzarse los instrumentos y medios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como el régimen de sanciones a los empleadores que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social

Recomendación Once: Contributividad: La Comisión constata la necesidad de reforzar el principio de contributividad, como elemento básico de preservación de la equidad y del equilibrio financiero del sistema. Para ello, proponen como conveniente:

- Avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador. Esta medida deberá aplicarse con la necesaria gradualidad. En concreto se propone que *“el cálculo de la pensión de jubilación –que, actualmente, se realiza sobre un porcentaje de la base reguladora a percibir por cada año cotizado, a partir del periodo mínimo exigido (15 años) de un 3% entre los 15 y 25 años de cotización, y de un 2% desde los 25 años en adelante- se modifique para responder a un esquema homogéneo de equiparación de los años cotizados con un mismo porcentaje”*.

Recomendación Doce: Edad de jubilación: La Comisión considera la prolongación de la vida laboral de los ciudadanos como un objetivo necesario y deseable, a la vez que cree oportuna la modificación del régimen jurídico de la jubilación para conceder mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador, favoreciendo así la aproximación de la edad real a la edad legal de acceso a ella, si bien **constata que no se ha alcanzado acuerdo alguno en materia de edad legal de jubilación**. En concreto, plantea:

- Modificar la actual concepción de la jubilación anticipada que se ha convertido en una fórmula de regulación del empleo, debiendo reservarse a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y, voluntariamente, opten por acogerse a ella, estableciéndose, además, para colectivos que realicen actividades concretas (especial penosidad, peligrosidad o insalubridad, grado de discapacidad, etc).
- Suprimir o modificar las once fórmulas de acceso a la pensión de jubilación existentes actualmente.
- Incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación.
- Establecer una mejor coordinación entre la legislación laboral y la de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores; en particular, sobre las pensiones de incapacidad y su conexión con el empleo, sobre la regulación del contrato de relevo, sobre la cotización del empleo a tiempo parcial o sobre las entradas y salidas del empleo de los pensionistas, entre otros extremos.
- Restringir al máximo el abandono prematuro de la vida laboral, como orientación de futuro en las políticas de igualdad, de acuerdo con las iniciativas de la Unión Europea y potenciar que las políticas activas de empleo se orienten a la recolocación de las personas de más edad y a su mantenimiento en situación activa.

Recomendación Trece: Prestaciones de Viudedad y Orfandad: La Comisión propone la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia mejorando las actuales pensiones de viudedad (en particular las de las personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza) y orfandad, y defiende el carácter contributivo de las mismas. En concreto, propone:

- Elevar el porcentaje de la base reguladora que se utiliza para calcular la pensión de viudedad y estudiar que para la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad, se tengan en cuenta los periodos de cotización acreditados por el causante, con una fórmula similar a la que se utiliza para el cálculo de la pensión de jubilación.
- Extender la pensión de orfandad hasta que la persona huérfana cumpla 25 años o, como máxima extensión, hasta que concluya el año en que alcance esa edad, cuando estuviere cursando estudios.

Recomendación Catorce: Tratamiento fiscal de las pensiones: La Comisión entiende que es necesario reordenar el tratamiento fiscal de las pensiones del sistema público para adecuarlo a las nuevas realidades familiares, sociales y económicas

Recomendación Quince: Solidaridad y garantía de suficiencia: La Comisión defiende el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión de nuestro sistema de seguridad social y propone:

- La revisión del conjunto de las prestaciones del sistema para adaptar aquellas que han podido perder su eficacia protectora (seguro escolar, auxilio por defunción, incapacidad permanente,...).
- Una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección.
- Incorporar recursos adicionales para incrementar la cuantía de las pensiones mínimas, en función de las posibilidades económicas del país.
- Delimitar los umbrales de pobreza, con arreglo a los criterios fijados por la Unión Europea, al objeto de reorientar las políticas públicas dirigidas a su erradicación.

Recomendación Dieciséis: Sistemas Complementarios: La Comisión sigue valorando positivamente que la protección social voluntaria sirva de complemento y mejora a las prestaciones de la Seguridad Social, salvaguardándose siempre el principio y las bases del sistema público de pensiones, y reafirmando que dichos sistemas complementarios tienen como objetivo el complementar y no el sustituir a las pensiones públicas. Se propone:

- Dotar de estabilidad y garantizar la neutralidad del actual sistema de previsión social complementaria.
- Potenciar los sistemas complementarios de la Seguridad Social en el marco de la negociación colectiva con la finalidad de posibilitar una mejor atención de algunas contingencias. **La Comisión insta a los interlocutores sociales a que, en el marco de la negociación colectiva, instrumenten fórmulas de previsión complementaria a través de fondos y planes de pensiones en su modalidad de empleo.**
- Deberán mejorarse los beneficios fiscales de las aportaciones realizadas a fondos y planes de pensiones, en su modalidad de empleo; en particular, estableciendo estímulos fiscales adicionales en la regulación del impuesto de sociedades.
- Deben mejorarse los sistemas de información a los partícipes y a los beneficiarios de los sistemas complementarios, de modo que la misma sea más personalizada y fácil de entender.
- Potenciar que la previsión social complementaria atienda, también, a las necesidades de los más de 3 millones de personas que en España realizan trabajos por cuenta propia o son empresarios individuales y para los que, hasta ahora, no han existido fórmulas atractivas y eficientes, más allá de opciones plenamente individuales.

Recomendación Diecisiete: Mujer y protección social: Deben seguir removiéndose aquellos obstáculos que dificulten el logro de una efectiva igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en relación con el empleo y la ocupación, una adecuada conciliación de la vida personal, familiar y laboral; y una incorporación e integración laboral acorde con las aspiraciones de las mujeres, para lo que se plantea:

- La equiparación real de salarios entre hombres y mujeres.
- Impulsar los mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización de las mujeres.
- Facilitar la adecuación del sistema de pensiones a las realidades personales y familiares, avanzando en la ampliación de coberturas, las ayudas a la adquisición de derechos propios, el acceso a pensiones de grupos especialmente vulnerables y el aumento del apoyo financiero a los pensionistas más desfavorecidos.
- Estudiar la posibilidad de un incentivo fiscal para generar pensiones a favor de los cónyuges no incorporados al mercado de trabajo, cuando el matrimonio tenga régimen de bienes gananciales.
- Estudiar la implantación de modalidades específicas de contratación para aquellas personas que, colaborando en negocios familiares, no generen derechos de pensión adecuados, mediante fórmulas como la utilización de cotizaciones sobre jornadas parciales que permitan la cotización de ambos cónyuges, cuando ambos realicen actividades para el mantenimiento del negocio.

Recomendación Dieciocho: Discapacidad: Han de intensificarse los niveles de protección de las necesidades insuficientemente cubiertas de las personas con discapacidad y sus familiares, en materias tales como: Anticipación de la edad de jubilación de trabajadores con tipos de discapacidad que comporten menor esperanza de vida; asignaciones por hijo/a a cargo; orfandad; pensiones no contributivas; y convenios especiales.

Además, se propone flexibilizar el régimen jurídico de las pensiones por incapacidad permanente, para moderar la incompatibilidad existente que obliga a elegir entre pensión o trabajo, lo que induce a las personas que han adquirido una discapacidad durante su vida laboral a optar por la pensión –y, consiguientemente, a permanecer en situación de inactividad- cuando podrían, en muchos casos, desarrollar una actividad laboral acorde con sus circunstancias.

Recomendación Diecinueve: Inmigración: La Comisión considera que la Seguridad Social deberá adecuar procesos que garanticen la incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo, así como su consiguiente protección social, con plenitud de derechos y obligaciones, a través de mecanismos de gestión que den facilidades para la gestión de los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema. Para ello, se propone reforzar los instrumentos de inspección y control, para evitar que se produzcan situaciones que puedan conducir esa necesaria inmigración legal hacia la economía sumergida, la marginación o la explotación.

Recomendación Veinte: Control parlamentario y tratamiento presupuestario de los recursos de la Seguridad Social: La Comisión estima que, dada la magnitud de sus recursos y su trascendencia social, el control parlamentario de la Seguridad Social debe realizarse en una comisión parlamentaria permanente con competencia legislativa, así como que debe seguir siendo objeto del tratamiento presupuestario propio, mediante sección diferenciada, en los Presupuestos Generales del Estado.

Asimismo, la Comisión recomienda que se dé un tratamiento presupuestario diferenciado al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, para poder efectuar un control más detallado del mismo y para que se disponga de una información más precisa sobre su evolución.

Recomendación Veintiuna: Seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo: Habiéndose acreditado durante estos últimos 15 años la continuidad que tiene la función de seguimiento, se estima que es necesario que la Comisión del Pacto de Toledo adquiera naturaleza de Comisión permanente.

En definitiva, las **propuestas principales** podrían resumirse en las siguientes:

- 1) **Separación de fuentes:** La primera recomendación del Pacto de Toledo deja bien claro que *“las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general. También se financiarán, con cargo a la fiscalidad general, cualesquiera actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados”*.
En consecuencia, se insta al Gobierno a asumir esta tarea **“con carácter prioritario** debiendo presentar al Congreso de los Diputados un calendario que incluya las proyecciones económicas adecuadas para hacer creíble su inaplazable ejecución”.
- 2) **Poder adquisitivo de las pensiones:** La Comisión considera que la congelación sufrida por las pensiones en 2011 (con la excepción de las mínimas y las no contributivas), no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo.
Además, considera conveniente estudiar la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, **el crecimiento de los salarios**, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social; así como que sólo se financien con cargo a los recursos de la seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las funciones; sufragándose con otros recursos las subidas por encima del IPC.
- 3) **Integración de los regímenes especiales:** La Comisión considera necesario culminar el proceso de simplificación de los actuales regímenes en dos: trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia; buscando una protección social equiparable entre ambos y la aproximación de las bases de cotización de los trabajadores autónomos a los ingresos percibidos por los mismos.
Se hace especial hincapié en seguir avanzando en el proceso de convergencia y armonización entre el Régimen General y el Régimen de Clases Pasivas, **“que deberá hacerse de manera gradual y sin afectar a expectativas de derechos, ni a derechos legítimamente adquiridos”**.
- 4) **Bases y periodos de cotización:** La Comisión considera necesario ajustar con mayor precisión la relación entre el salario real y las bases de cotización, mejorando las prestaciones que se recibirán. En este sentido, plantea la necesidad de **eleva el tope máximo de cotización** y la pensión máxima que se regulan en la Ley.
- 5) **Incentivos al empleo:** Se plantea aumentar las políticas activas de empleo y establecer políticas educativas y formativas para jóvenes desempleados; y concentrar el sistema de bonificaciones en colectivos desfavorecidos, en concreto, trabajadores contratados con más de 55 años de edad para incentivar el mantenimiento de su empleo.
- 6) **Información al ciudadano:** Se plantea la necesidad de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece internet para desarrollar acciones formativas encaminadas a difundir las características del sistema de pensiones, así como publicar las obligaciones y derechos de los cotizantes.
- 7) **Gestión del sistema:** En este punto, la Comisión defiende una más estrecha y adecuada coordinación entre el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y los sistemas asistenciales autonómicos, sin perjuicio de la vigente distribución de competencias.
- 8) **Lucha contra el fraude:** La Comisión considera que deben potenciarse los mecanismos de colaboración y las posibilidades de control por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social y las Mutuas, en relación con los diferentes procesos de incapacidad, además de seguirse actuando para evitar usos inadecuados de afiliación a regímenes que no responden a las características propias del trabajo efectivamente realizado.
- 9) **Período de cálculo:** La Comisión entiende que resulta conveniente avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador, estableciendo que cualquier cambio en esta materia deberá aplicarse con la necesaria gradualidad, y *“sin perjuicio del derecho de todo pensionista a optar por acogerse a dicho cambio de manera plena e inmediata, si lo considera conveniente”*.

- 10) **Edad de jubilación:** Si bien la Comisión no alcanzar ningún acuerdo en materia de edad legal de jubilación, si establece otra serie de propuestas:
- Considera la prolongación de la vida laboral de los ciudadanos como un objetivo necesario y deseable.
 - Considera oportuna la modificación del régimen jurídico de la jubilación para conceder mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador, en orden a delimitar la cuantía de su pensión, favoreciendo así la aproximación de la edad real a la edad legal de acceso a ella.
 - Sobre la jubilación anticipada, opina que debería reservarse a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y, voluntariamente, opten por acogerse a ella, admitiendo esta posibilidad para determinados colectivos en función de su especial penosidad, peligrosidad o insalubridad; con elevados índices de morbilidad o mortalidad, o en función de su grado de discapacidad, cuando de forma generalizada y apreciable suponga una reducción de su esperanza de vida.
- 11) **Prestaciones de Viudedad y Orfandad:** La Comisión propone la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia –en especial viudedad y orfandad–, mejorando las mismas y manteniendo el carácter contributivo de estas.
- 12) **Pensiones mínimas:** La Comisión defiende el principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión del sistema de seguridad social, revisando el conjunto de las prestaciones actuales y ordenando las mismas para mejorar su cobertura.
- 13) **Sistemas Complementarios:** La Comisión sigue valorando positivamente que la protección social voluntaria sirva de complemento y mejora a las prestaciones de la Seguridad Social, salvaguardándose siempre el principio y las bases del sistema público de pensiones, y reafirmando que dichos sistemas complementarios tienen como objetivo el complementar y no el sustituir a las pensiones públicas.
- En este sentido, **insta a los interlocutores sociales a que, en el marco de la negociación colectiva, instrumenten fórmulas de previsión complementaria a través de fondos y planes de pensiones en su modalidad de empleo.**
- 14) **Mujer y protección social:** Se promueve la efectiva igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres en relación con el empleo y la ocupación, así como una adecuada conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Se plantea, entre otras medidas, impulsar mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización de las mujeres.
- 15) **Discapacidad:** Han de intensificarse los niveles de protección de las necesidades insuficientemente cubiertas de las personas con discapacidad y sus familiares, así como flexibilizar el régimen jurídico de las pensiones por incapacidad permanente, para moderar la incompatibilidad entre pensión y trabajo.
- 16) **Inmigración:** La Comisión considera que la Seguridad Social deberá adecuar procesos que garanticen la incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo, así como su consiguiente protección social, con plenitud de derechos y obligaciones, a través de mecanismos de gestión y control en los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema.

ACUERDO SOCIAL Y ECONÓMICO
Para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones

El día dos de febrero tiene lugar la firma del *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, entre el Gobierno y los agentes sociales (patronal y sindicatos de clase). Un *acuerdo* con cinco “patas”:

- Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones.
- Acuerdo sobre políticas activas de empleo y otras materias de índole laboral.
- Acuerdo sobre política industrial, política energética y política de innovación.
- Compromiso bipartito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales para el tratamiento de cuestiones relativas a la Función Pública.
- Acuerdo bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales sobre criterios básicos para la reforma de la negociación colectiva.

El primero de ellos, el *Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones*, objeto de este Informe recoge las recomendaciones del Pacto de Toledo al que nos hemos referido y es la base del *Anteproyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social*, aprobado por el Gobierno en el último Consejo de Ministros, como un conjunto de medidas que tienen como objetivo reforzar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones español.

El *Acuerdo* contempla disposiciones de gran relevancia que afectan, entre otras cuestiones, a la edad de jubilación, cuantía de las pensiones, jóvenes en formación, mejora de las pensiones mínimas para personas solas, separación de fuentes, trabajadores agrarios, trabajadores autónomos, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y factores de sostenibilidad del Sistema, que resumimos a continuación.

Edad de Jubilación: se sitúa, con carácter general, en un intervalo entre 63 y 67 años incrementándose progresivamente a lo largo de un periodo transitorio que se articula de la siguiente manera:

- **Jubilación Ordinaria:**
 - A los 67 años con una cotización de 37 años.
 - Se mantiene la jubilación a los 65 años de edad sin coeficientes reductores para quienes hayan cotizado 38 años y 6 meses.
 - El paso de 65 a 67 años se aplicará progresivamente:
 - Incremento de 1 mes por año entre 2013 y 2018
 - Incremento de 2 meses por año entre 2019 y 2027
 - Las mujeres que hayan interrumpido su vida laboral por nacimiento o adopción, podrán adelantar la edad de jubilación a los 67 años en 9 meses por cada hijo con el máximo de 2 años, siempre que generen derecho a pensión.
- **Jubilación Anticipada:**
 - A los 63 años con 33 años de cotización. Se aplica un coeficiente reductor de 7,5 % por año de anticipo sobre la edad ordinaria de jubilación.
 - A los 61 años con 33 de cotización en *situaciones de crisis*. El coeficiente reductor del 7,5 % no podrá ser inferior al 33 % ni superior al 42 % de la base reguladora.
 - Esta jubilación no da derecho a complemento por mínimos excepto en la pensión generada por situaciones de crisis.

- Se mantienen las situaciones anteriores a esta reforma para personas con relación laboral suspendida o extinguida por medio de EREs, convenios o acuerdos colectivos de empresa.

- Jubilación Parcial: Se mantiene la situación actual a los 61 años.
- Jubilación a los 64 años: Desaparece.

Cotizaciones: Se incrementan los períodos de cotización para generar derecho al cien por cien de la pensión en los siguientes términos:

- Jubilación Ordinaria:
 - El paso de 35 años a 38 años y 6 meses para jubilarse a los 65 años se realizará de forma progresiva de acuerdo con lo siguiente:
 - Incremento de 3 meses por año entre 2013 y 2027
- Jubilación Anticipada: 33 años de cotización
- Jubilación Parcial: Incremento de 3 meses por año entre 2013 y 2027.
- Cuidado de hijo: Se amplía a 3 años el período cotizado por este concepto.
- Bases Máximas: Compromiso de examinar la relación entre las bases máximas de cotización y los salarios medios cuando la situación económica lo permita.

Período de Cómputo: Se incrementa desde los actuales 15 años a los 25 en un plazo de 10 años, a razón de un año de incremento por cada año natural.

- Si existiesen lagunas de cotización, se completarán con la base mínima de cotización los primeros 24 meses y con el 50 % de aquella los meses que excedan de esos 24.

Escala de cálculo para acceder al 100 % de la pensión: A los 15 años, el 50 % de la base reguladora, alcanzándose el 100 % de ésta con 37 años cotizados. Se establece una transitoriedad en esta aplicación durante los próximos 15 años (de 2013 a 2027).

Prolongación voluntaria de la vida laboral: incentivos:

- Para menos de 25 años cotizados, el 2 % anual a partir de los 67 años de edad.
- Para períodos de cotización entre 25 y 37 años, el 2,75 % anual a partir de los 67 años de edad.
- Para períodos de cotización de 37 años a los 67 de edad o 38 años y 6 meses a los 65 años de edad, el 4 % anual por cada año prolongado.

Factor de sostenibilidad: Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones y mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones del mismo, se revisarán cada cinco años a partir de 2027 los parámetros del sistema.

Jóvenes en formación: Las empresas que financien estos programas de formación o investigación deberán cotizar a la Seguridad Social por los beneficiarios, con equiparación total al contrato de trabajo formativo. Cuando sea preciso, se podrán formalizar convenios especiales por la participación en programas de formación e investigación remunerados.

Además, permitirá cotizar, por una sola vez y un plazo máximo de hasta dos años, para subsanar la laguna de cotización en los años iniciales de la vida laboral de los trabajadores, en las situaciones en las que en el período de 4 años anteriores no era obligación de cotizar y en la actualidad, sí.

Integración y convergencia de Regímenes especiales: Los trabajadores agrarios que cotizan por cuenta ajena en el Régimen Especial Agrario se integrarán en el Régimen General a través de un sistema que asegure la equiparación de sus prestaciones. Esta modificación se aplicará en un período transitorio que garantice la competitividad de las cotizaciones agrarias, y se estudiará su extensión al Régimen Especial de Empleados de Hogar.

En cuanto al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, durante los próximos quince años las bases mínimas de cotización crecerán de forma similar a las bases medias del Régimen General, con el fin de hacer converger la intensidad de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia con la de los empleados por cuenta ajena. Las subidas de cada año se debatirán en el marco del diálogo social y no serán aplicables cuando la crisis económica redunde en pérdida de rentas o empleo en este colectivo.

Mejora de las pensiones mínimas para personas solas: El texto aprobado refuerza la acción protectora del sistema con la mejora de las pensiones mínimas de los pensionistas de edad avanzada que viven solos, sea la pensión de jubilación, incapacidad o viudedad. Los incrementos de las pensiones mínimas han situado buena parte de éstas por encima del umbral de pobreza relativa, si bien aún quedan situaciones de privación.

Financiación complementaria y separación de las fuentes: Se asumen las Recomendaciones del Pacto de Toledo en cuanto a la separación y clarificación de las fuentes de financiación, considerándose, en consecuencia, la necesidad de compatibilizar los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los Presupuestos de las Administraciones Públicas.

Una vez promulgada la Ley, se constituirá un grupo de trabajo integrado por expertos propuestos por los Ministerios de Trabajo e Inmigración y Economía y Hacienda, y de los agentes económicos y sociales. Este grupo deberá analizar posibles escenarios de financiación complementaria del Sistema de Seguridad Social a medio y largo plazo, en un marco coherente con la separación de fuentes de financiación, que atribuye la participación prioritaria del Estado en la financiación de las prestaciones universales y no contributivas del sistema.

Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales: Se plantea el desarrollo de un programa específico de seguimiento de las bajas con una duración inferior a quince días, que mejore la conexión telemática entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, a fin de reducir los tiempos de intercambio de información y unificar los criterios diagnósticos.

Madrid, 2 de febrero de 2011