

INDICADORES ECONOMICOS-31

LA REFORMA DE LAS PENSIONES. DEL PACTO DE TOLEDO A LA CRISIS (1995-2010). Susana López

EL PACTO DE TOLEDO

El 29 de Diciembre de 2010 ha sido aprobado el Informe de la Comisión No Permanente del Pacto de Toledo, con una serie de recomendaciones al Gobierno, presuntamente para el mantenimiento, desarrollo y mejora del Sistema Público de Pensiones ante las nuevas realidades (envejecimiento de la población, etc.) que, según augurios de “expertos” y organismos internacionales y nacionales (OCDE, Fondo Monetario Internacional, “Bruselas”, Banco de España...), lo harían insostenible de aquí a 50 años, si no se producen “reformas estructurales” profundas (léase drásticos recortes).

De forma concisa, se denomina Pacto de Toledo al acuerdo firmado por las fuerzas políticas del arco parlamentario en 1995 y ratificado por los sindicatos mayoritarios en 1996. En teoría, trata sobre el mantenimiento, mejora y adaptación del Sistema de Seguridad Social y del Sistema Público de Pensiones a la evolución económica, social y demográfica. Para el seguimiento y desarrollo del mismo, en cada legislatura se crea una Comisión Parlamentaria No Permanente, de la que forman parte los distintos grupos políticos presentes en el Congreso de los Diputados. A diferencia de las Comisiones Permanentes que operan en el Congreso, ésta no tiene capacidad legislativa. Solo hace sugerencias o “recomendaciones” sobre esta materia concreta, que los gobiernos de turno interpretan y llevan o no a la práctica, según sus programas o prioridades. Es decir, **no son vinculantes**.

Las revisiones del Pacto, previo informe con las recomendaciones de la Comisión No Permanente, se acordó hacerlas cada cinco años (tocaba la primera en 2000, luego en 2005, etc.), pero la primera tuvo lugar en 2003 y la segunda, que tocaba por lo tanto en 2008, culmina ahora, en 2010 (casualmente ligada a las medidas de “ajuste” frente a la crisis), con la aprobación del informe de la Comisión el 29 de Diciembre.

El informe con las recomendaciones, una vez aprobado en la Comisión, debe ser votado por el Pleno del Congreso, trámite que se cumplirá en un Pleno extraordinario el 25 de Enero de 2011, fecha límite para dar tiempo a que el Consejo de Ministros del 28 de ese mes apruebe el texto de la reforma, tal como ha sentenciado el Presidente del Gobierno.

Tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso, el Gobierno cuenta con una amplísima mayoría si a los votos del PSOE se suman, como ocurrió el 29 de Diciembre, el PP y las derechas nacionalistas (CiU, PNV, CC); o con una mayoría suficiente si solo cuenta con el apoyo de estas últimas, en caso de que el PP se desmarcara en el Pleno del 25 de Enero. En contra, se han posicionado IU, ERC y BNG, que presentarán sus respectivos votos particulares contra el proyecto, siendo las únicas formaciones políticas que han rechazado claramente no solo el aumento de la edad de jubilación sino también el aumento del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión y el resto de medidas de recorte propuestas por el Gobierno.

RENOVACION DEL PACTO 2010/2011

A la vista de su naturaleza, antes descrita, está claro que se han alentado expectativas ciertamente exageradas sobre el proceso en la Comisión, siendo, como es, una realidad que en ella –como en el Parlamento– son mayoría aplastante las fuerzas políticas que han venido apoyando prácticamente todas las medidas de “ajuste” del Gobierno: desde las promulgadas en Mayo hasta los Presupuestos Generales del Estado, pasando por la contrarreforma laboral; y es obvio que todo el espectro de la derecha está de acuerdo con las políticas del PSOE y el debilitamiento del llamado Estado de Bienestar, aunque escenifiquen oposición, en más de un

caso, por puro oportunismo electoralista. No cabía esperar, por lo tanto, más que una legitimación de las medidas que tomará el Gobierno el 28 de Enero respecto a las pensiones.

Esto puede comprobarse con facilidad por la ambigüedad consciente y calculada de sus “recomendaciones”, que, aparte de no obligar y de ceñirse en lo esencial a las pretensiones del Gobierno, permiten una interpretación y su contraria.

Lo único que ha suscitado desacuerdo es el aumento de la edad legal de jubilación hasta los 67 años, pero nos tememos que más por razones tácticas o de oportunismo electoralista que por convencimiento, salvo en el caso de las minorías de izquierda, como antes señalábamos. No hay más que ver el estrambótico párrafo del informe, donde se señala que: **“La Comisión constata que no se ha alcanzado acuerdo alguno en materia de edad de jubilación”**. Si realmente la mayoría de la Comisión (sumados PP + CiU + PNV + CC + IU + BNG + ERC), estuvieran en contra, hubieran podido “recomendar”, sin mayor problema, el mantenimiento de los 65 años. Y dado que el Gobierno está dispuesto a mantener su propuesta “cueste lo que cueste”, el escenario más probable es que los grupos de la derecha, en el Pleno del Congreso, se decanten por apoyarle, tras autojustificarse con los votos particulares que algunos han anunciado.

En cualquier caso, otras medidas igualmente lesivas para los trabajadores y las trabajadoras, han tenido pleno apoyo en el informe, con solo el voto en contra de IU, BNG, ERC. Tales son el **aumento del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión**, cuya extensión queda abierta a lo que decida el Gobierno (la Comisión no se pronuncia si a 20 o 25 años, o a toda la vida laboral), el de los **años de cotización para tener derecho al 100%** (tampoco fija un tiempo determinado) o el **aumento del periodo de carencia para acceso a pensión** (no hay ninguna recomendación en contra). Incluso en lo que se refiere a la **revalorización anual de las pensiones**, dan ideas para que no pueda repetirse lo ocurrido en 2009, cuando la subida inicial de las pensiones superó el IPC real a final de año, quedando consolidado el exceso. La recomendación en cuestión dice: *“a partir de ahora, deberá proponerse para cada desviación que haya ocasionado subidas en las pensiones por encima del IPC real, un tratamiento específico: ya sea como mejora que, total o parcialmente, se consolida o absorbe por el sistema, ya sea como mejora cuyo exceso no se consolida”*.

Sorprende, también, el brutal endurecimiento de las condiciones que habría que tener en cuenta para reducir la edad de jubilación a colectivos con trabajos penosos. Merece la pena reproducirlas, pues “recomiendan” que estas deberán atender a su **“especial penosidad, peligrosidad o insalubridad, y que acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, cuando de forma generalizada y apreciable suponga una reducción de su esperanza de vida”**. Aparte de que los avances en este campo han sido raquíuticos, nunca antes se habían planteado condiciones tan extremas. De la misma forma, en el capítulo de Lucha contra el Fraude, demandan **“incrementar, aún más, el control y seguimiento de las prestaciones por incapacidad temporal e invalidez”**, **“con especial atención a los procesos de baja de duración inferior a 15 días, que suponen una carga económica notable, al ser sufragados con cargo a la empresa”**, poniendo más énfasis en esto que en la persecución del fraude empresarial. Debe de ser porque en tales casos la “carga” no recae sobre las empresas y “solo” se daña a la Seguridad Social y a la ciudadanía en general.

La **pensión de viudedad** sigue en el punto de mira, pese a los condicionantes que se introdujeron en la reforma de 2007, y si bien se recomienda la mejora de las que obtienen personas mayores de 65 años, no es difícil percibir la posibilidad de nuevas restricciones al acceso de las mujeres (son la inmensa mayoría) de menor edad, sin que se planteen alternativas reales a su clara desventaja en el mercado laboral y en el acceso a las prestaciones que de él se derivan, por lo que no debemos dejarnos engañar por la retórica de género que se utiliza en el apartado específico (Mujer y protección social) que a ellas se dedica.

No falta, como es lógico (porque en eso radica el interés por desvalorizar el Sistema Público), el llamamiento a potenciar, con más beneficios fiscales, los “Sistemas Complementarios” privados,

sobre los que, por cierto, se dan por ignoradas las pérdidas que han sufrido a lo largo de la crisis (posiblemente más del 20% de su valor), y que los “beneficios fiscales” concedidos a muy pocos, a costa de todos los contribuyentes, nos están suponiendo alrededor de los 2.000 millones de euros anuales en menores ingresos del Estado (la congelación de las pensiones en 2011 a más de 5 millones de pensionistas “ahorrará” 1.500 millones)

Por todo lo anterior, consideramos totalmente errónea la focalización del problema de la reforma en el aumento de la edad de jubilación casi en exclusiva, minimizando e incluso “invisibilizando” las consecuencias de esas otras medidas, igualmente lesivas e injustificables.

LAS MEDIDAS QUE NO SON ASUMIBLES NI EN PARTE NI EN TODO

- Por supuesto, **el aumento a 67 años de la edad legal de jubilación**, que supondría, evidentemente, un recorte del gasto, a costa de disminuir la pensión total a percibir entre un 10% y un 16%. La posible edulcoración de esta medida, permitiendo la jubilación anticipada a los 65 años, pero con la penalización correspondiente, supondría una pérdida que puede llegar al 16%. En cuanto al ofrecimiento de ampliar el periodo para su implantación, recuérdese que el Gobierno rompió unilateralmente el acuerdo con los Sindicatos de implantar progresivamente hasta 2013 la eliminación del cómputo de las pagas extras para alcanzar el mínimo de 15 años de cotización, imponiéndolo de golpe en 2010. Todo ello, sin entrar en la enorme injusticia que supondría el retraso en la jubilación, especialmente para colectivos que realizan trabajos duros (sin llegar a las condiciones extremas que se exigen en el Pacto de Toledo) y que a partir de una edad o bien no están en condiciones para seguirlo desempeñando o bien son expulsados del mercado laboral, porque despedirlos es fácil y barato. Téngase en cuenta que la Tasa de Ocupación en 2009 de la población activa con 55 o más años era de un raquítico 18,6%, y que la pérdida de empleo afecta fundamentalmente a la mano de obra menos cualificada y más desprotegida.
- **El aumento del periodo de cómputo.** Pasar de los 15 últimos años actuales para calcular la pensión a 20 o 25 años, supondría una pérdida en la pensión media de entre el 5 y el 7%. Estos resultados pueden variar en algunos casos, según segmentos de bases de cotización, pero afectarían a la inmensa mayoría: el 70%. Si se tomara como base toda la vida laboral, la pérdida sería mucho mayor, superando el 16%. Las reformas de 1985 y 1997, basadas en buena parte en el aumento del periodo de cómputo, han supuesto un recorte acumulado de las pensiones de entre el 15 y el 20%, según la mayoría de analistas (entre otros, ver Estudio de la Fundación 1º de Mayo, de CCOO, de Marzo 2010). Si se tratara, como algunos argumentan, de aliviar el perjuicio que sufren quienes a partir de los 52 o los 55 años no consiguen volver a trabajar y ven mermada su base de cotización en los últimos años, plantéese, para estos casos, elegir sus mejores 15 años de cotización. Es fácil, no sería costoso, mejoraría más notablemente la situación de estos trabajadores y no se perjudicaría a la inmensa mayoría.
- **El aumento de los años de cotización necesarios para tener derecho al 100% de la pensión.** De los 35 actuales, se baraja pasar a 37 ó 40. Esta medida no solo requiere un mayor esfuerzo contributivo y de permanencia en el trabajo (**conseguiría por sí misma el aumento de la edad de jubilación**) sino que supondría, a la vista del panorama laboral, poner un listón inalcanzable para una mayoría de trabajadores y trabajadoras con carreras de cotización inestables, que verían disminuida notablemente su pensión.
- Se rumorea, finalmente, la posibilidad de **augmentar el periodo de carencia (mínimo de años cotizados) para acceder a pensión**, fijado actualmente en 15 (que da derecho a percibir el 50% de la base reguladora), con el increíble argumento de que así se evitaría la planificación de pensiones que en determinados regímenes permiten hoy las propias leyes, u otros abusos. Si este fuera el problema, légílese para corregirlo y no se opte por

penalizar a colectivos de creciente dimensión, con una incorporación más tardía al mercado laboral y castigados en su carrera de cotización por la altísima precariedad y los ciclos de desempleo del nivel alcanzado en nuestro país, sin parangón con los países de nuestro entorno en la UE. Se daría el caso de que sectores amplios de la población trabajadora no pudieran acceder al sistema y quedasen desprotegidos, mientras sus años cotizados engrosarían, en una especie de “solidaridad inversa”, la caja de la Seguridad Social para pagar las pensiones de quienes sí tuvieron la posibilidad de acceder a ellas.

Esta medida, como las anteriores, tendría, adicionalmente, una repercusión dramática en quienes trabajan a tiempo parcial, ya que para calcular el tiempo cotizado se tiene en cuenta la media de horas del sector, con un coeficiente reductor, por lo que en muchos casos estas personas necesitan ahora 20 años de trabajo para tener el mínimo de 15 de cotización. De alargarse aún más este requisito, se dejará sin derecho a pensión contributiva a miles de personas, en su mayoría mujeres, al ser este un contrato claramente feminizado (el 75% de los contratos a tiempo parcial son protagonizados por mujeres).

Excepto esta última (curiosamente), todas las medidas mencionadas pretenden explícitamente avanzar hacia una mayor “contributividad” (relación más estricta entre contribución y pensión), al tiempo que se van arrinconando conceptos como los de solidaridad, redistribución, suficiencia, que hasta ahora definían nuestro Sistema Público de Pensiones, aproximándolo cada vez más a las reglas del sistema de capitalización: tanto pagas, tanto recibes, obviando que los bajos salarios y la precariedad, señas de identidad de nuestro mercado de trabajo (con un agravamiento progresivo por las crisis y las sucesivas reformas), no son una elección de los asalariados, y que la solidaridad y la redistribución son factores determinantes para proporcionarles en la vejez un nivel mínimamente digno de subsistencia.

En este debate distorsionado y trufado de oportunismos e intereses, hay que seguir insistiendo en algunas cuestiones que deberían ser elementales:

1. El **derecho a la reducción del tiempo de trabajo**, como forma de redistribución y de participación de la población asalariada en el aumento de la riqueza que entre todas y todos vamos produciendo.
2. Las pensiones son **salario diferido**. Es decir, son una parte del salario, que los trabajadores dejan de percibir durante su vida laboral. No son una dádiva, y los sistemáticos recortes suponen una merma en la participación de las rentas del trabajo en la distribución de la riqueza (diez puntos porcentuales ha disminuido su participación en los últimos 30 años), fundamentalmente a favor de las rentas del capital.
3. Argumentar que, si no se hacen “reformas estructurales”, de aquí a 40 o 50 años, con el doble de pensionistas, las pensiones van a fagocitar un “insostenible” 15% del PIB, lo que sería una catástrofe, se da de bruces con el hecho de que, **a día de hoy y no dentro de 50 años**, en Italia las pensiones representan ya ese 15% del PIB, y en Francia o Austria cerca del 14%, sin que estos países, por lo que parece, se hayan arruinado ni sus gentes vivan en peores condiciones que nosotros. Más bien todo lo contrario. En el mismo sentido, otra realidad palmaria: en 1970, hace 40 años, había en nuestro país 2 millones de pensionistas y sus pensiones representaban 3 puntos del PIB. Hoy el número de pensionistas pasa de los 8 millones (no el doble, sino cuatro veces más) y las pensiones representan 9 puntos del PIB (tres veces más)... y sigue habiendo superávit en las cuentas de la Seguridad Social. No es un “milagro”. El aumento de la productividad y del PIB, potenciado por la introducción de nuevas tecnologías en los sistemas productivos (actualmente un solo trabajador produce lo que hace unas décadas 9, 7, 5, 2 trabajadores), de manera que hay mucha más riqueza a distribuir entre pensionistas y no pensionistas. Como repite machaconamente el Prof. Viçens Navarro, así sucederá en las próximas décadas, con proyecciones absolutamente realistas, y habrá mucho más a repartir... a condición de que se impida la acumulación creciente de la riqueza en pocas manos.

4. Precisamente, España es uno de los países con mayores desigualdades, y donde la brecha entre quienes más tienen y quienes menos se ha ido profundizando, pese al notable crecimiento económico de las últimas décadas, manteniéndose e incluso ampliándose bolsas de pobreza (especialmente entre las personas mayores y los menores) injustificables en la 8ª o 9ª potencia económica mundial.
5. En cualquiera de las comparaciones a que se recurra, España está a la cola de la media de la UE en materia de protección social.
 - a) La pensión media contributiva en España es el 68% de la pensión media contributiva en la UE-15, y la no contributiva el 46%.
 - b) El gasto público en pensiones, en 2007 (última comparativa de que se dispone), está en España 3 puntos por debajo (9% del PIB) del promedio de la UE-15 (12%) y muy por debajo de países como Italia, con el 14,6% del PIB aquel año, o Francia con el 13,3%.
 - c) El gasto público en protección social, también en 2007, era en España 6 puntos del PIB inferior al promedio de la UE-15.
 - d) Por contra, la presión fiscal en España, con una brecha previa a la crisis de 6 puntos menos del PIB respecto a la UE-15, tuvo la mayor caída de los países de la OCDE entre 2007 y 2009. Según informe reciente de este organismo, el peso de impuestos y cotizaciones sociales sobre el PIB bajó en nuestro caso del 37 al 30,7%, retrotrayéndonos al nivel de 1986, y no solo por los efectos de la crisis (que también padecen otros países en mayor o menor medida), sino por los planes de “estímulo” a bancos y empresas y la eliminación (Patrimonio y Sucesiones) o bajada (Sociedades, IRPF) de los impuestos directos, que siempre han favorecido más a quienes más tienen. Si comparamos nuestra presión fiscal con la de países del entorno como Francia (41,9% del PIB), Italia (43,5%) o Alemania (37%), sobran palabras para explicar por qué ellos pueden invertir más en el bienestar de sus poblaciones.

No es necesario extenderse en más argumentos, ya que existen trabajos con gran profusión de datos, tanto sobre el impacto de la reforma en las pensiones futuras como sobre nuestra posición relativa respecto a la UE y a los países miembros con desarrollo económico similar. Citaríamos el Estudio “Pensiones y Empleo”, de la Fundación 1º de Mayo, publicado en Marzo de 2010, y los trabajos y publicaciones sobre la materia de Viçens Navarro y Juan Torres, entre otros que destacan por su rigor y fiabilidad.

En definitiva, lo decisivo para la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones no es tanto la evolución demográfica como las políticas que se desarrollen para crear empleo y que éste sea de calidad; mejores salarios, dotación de servicios públicos, asequibles y de calidad (escuelas infantiles, atención a las personas mayores con dificultades), que además de crear empleo permitan la incorporación de las mujeres al mercado laboral en situación de igualdad, y todas las demás medidas enumeradas y propuestas por los Sindicatos, dependiendo de las cuales aumentará la productividad y se generarán más y mejores cotizaciones, como garantía de las pensiones presentes y futuras y del bienestar del conjunto de la población. Aunque parece que el Gobierno se empeña en ir en dirección contraria. Y claro que hay margen de diálogo y negociación para acordar reformas necesarias que mejoren el Sistema. Entre otras (incumplidas algunas por el Gobierno de anteriores acuerdos con los Sindicatos), como que el total de los complementos a mínimos o los costes del personal de la Seguridad Social (la nada desdeñable cifra de 7.000 millones de euros anuales en conjunto) se financien con cargo a los Presupuestos del Estado; la integración de los Regímenes Especiales en el Régimen General, aproximando sus bases de cotización; el “destope” de la cotización máxima, una reforma fiscal que grave las rentas más altas y otras, que mejorarían los ingresos y descargarían el capítulo de gastos, haciendo posible (la asignatura pendiente por excelencia) la mejora de nuestras raquíticas pensiones.

Finalmente, no podemos terminar sin hacer mención a **la injusta congelación de las pensiones**, que no recuperarán lo perdido este año (o a la rebaja del sueldo de los empleados públicos, o a los salarios que en alta proporción no tienen asegurada su revisión frente a un IPC crecido hasta el 2,9%), **en paralelo al anuncio de la entrada en vigor subidas escandalosas del precio de productos básicos** como la electricidad, el gas y el butano, los transportes, etc., sin olvidar la subida del IVA (que pagamos por igual pobres y ricos en los productos de consumo) del año pasado. Y con la espada de Damocles de una reforma de la negociación colectiva impuesta, también al gusto de “los mercados”.