



LA APUESTA SOCIALISTA POR EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

Enero 2018



LA APUESTA SOCIALISTA POR EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

LAS CAUSAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Desde 1995, con los Pactos de Toledo, la sociedad española se dotó de un mecanismo de defensa de un sistema de Seguridad Social del que nos sentimos orgullosos, basado en la contribución y en la solidaridad, articulado mediante el consenso político y el diálogo social, y con una cobertura financiera adecuada a la naturaleza y finalidad de las prestaciones, que descansa en las cotizaciones sociales, complementadas por aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social.

Este sistema ha posibilitado que, a lo largo de una década, se pudiese dotar un Fondo de Reserva de la Seguridad Social, por un importe de más de 66.000 millones de euros¹, para hacer frente a las necesidades de financiación que se preveían a partir de 2023 con la llegada a pensión de la generación del “baby boom”, unida al crecimiento de la esperanza de vida.

Es cierto que estas previsiones resultaron alteradas como consecuencia de la aparición de una crisis no prevista -y cuyas consecuencias aún soportamos- con su efecto en la caída del empleo y del número de cotizantes.

De esta forma, el número de cotizantes a la Seguridad Social experimentó entre los años 2012 a mediados de 2015 un descenso apreciable (coincidiendo con la entrada en vigor de la reforma laboral de 2012), observándose una recuperación de este indicador sólo a partir de diciembre de 2015².

¹ Rozaron los 70.000 millones antes de la primera retirada en septiembre de 2012.

² En diciembre de 2011 el número de cotizantes alcanzó la cifra de 17.229.922, descendiendo en el transcurso del año 2012 hasta 16.442.681 cotizantes que se registraron en diciembre de dicho año. El número de cotizantes en los siguientes años se mantuvo en valores inferiores a los correspondientes a 2011. Así, en diciembre de 2013 se registraron 16.357.640, en diciembre de 2014, fueron 16.775.214. Solo en diciembre de 2015 se alcanzó un indicador similar a al mismo mes de 2011, con 17.308.400.



Sin embargo, a pesar del aumento del número de cotizantes que se ha constatado en los dos pasados ejercicios, la recaudación por cuotas no se ha incrementado proporcionalmente en la misma medida. Asimismo, si se relacionan los ingresos obtenidos entre los meses de enero a octubre en los años 2011 y 2017 respectivamente, se aprecia tras actualizar la cifra de 2011 conforme a la evolución del IPC, que la recaudación en los diez primeros meses de 2017 ha sido menor.³

El Partido Popular a partir de 2012, a pesar de haber acordado en 2011 con todos los demás grupos políticos la defensa del sistema de Seguridad Social, adoptó una política basada en la devaluación salarial y en el debilitamiento de las condiciones laborales de los trabajadores, una política que hemos denunciado en nuestra propuesta de Pacto de Rentas, publicado en Septiembre de 2017, que continuaremos defendiendo hasta que en España se inaugure una nueva pauta necesaria de salarios decentes. Así mismo, también estamos trabajando en una Ley de Igualdad Laboral, con el fin de eliminar la brecha salarial, y por lo tanto de cotizaciones, que acaba derivando en pensiones más bajas para las mujeres.

La política de precarización, incluso en condiciones de crecimiento del empleo, ha traído como consecuencia un descenso de los ingresos contributivos de la Seguridad Social, que se han revelado como insuficientes para financiar los gastos contributivos, aflorando de esta forma unos déficits crecientes cubiertos a través del recurso al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

LAS CONSECUENCIAS: LA APARICIÓN DE UN DÉFICIT ESTRUCTURAL

El déficit de la Seguridad Social no es, por lo tanto, consecuencia solamente del desempleo ocasionado por la crisis, sino que a ello hay que añadir tres aspectos complementarios:

³ El importe recaudado por cuotas entre enero y octubre de 2011 fue de 86.792 M €, cifra que actualizada también conforme a la evolución del IPC, ascendería a 91.044 M €, cantidad superior a la lograda hasta octubre de 2017, que sumó 90.644 M €.



- a) **Una devaluación salarial, así como una apuesta por la precariedad laboral**, que ha ocasionado una reducción de las bases medias de cotización que procuran menores recursos contributivos. En 2016 el número medio de “afiliados” (cotizantes en alta) se situó en 17.600.801 frente a los 17.433.162 de 2011, un 1% más. Sin embargo, los ingresos por cotizaciones del pasado ejercicio no pasaron de 103.640 millones de euros, frente a los 105.312 millones de 2011, un descenso del 1,6%. Téngase en cuenta, además, que con la actualización de precios de estos cinco años (+3,7%, según el INE) la diferencia se agranda sensiblemente: esos 105.312 millones habrían supuesto (con la corrección del IPC entre diciembre de 2011 y diciembre de 2016) 109.208 millones de euros.
- b) Una reducción adicional del número de afiliados, por **la reducción de la tasa de cobertura del desempleo**, y también por la supresión como beneficiarios del subsidio por desempleo a los trabajadores entre 52 y 55 años, al tiempo que se endurecían los requisitos para poder acceder a este subsidio (que lleva consigo la cotización a la Seguridad Social) o la supresión de los convenios especiales en favor de los cuidadores de personas en situación de dependencia.⁴
- c) Y completando estas políticas, el PP ha incumplido las orientaciones del Pacto de Toledo, que el propio Partido Popular votó a favor, **incrementando el número y cuantía de las reducciones en la cotización**, que son asumidas directamente por el Presupuesto de la Seguridad Social y no por el Presupuesto del Estado, disminuyendo de esta forma los recursos contributivos necesarios para financiar los gastos contributivos⁵.

⁴ La tasa de cobertura del desempleo se ha visto reducida desde 80,9% (enero 2010) hasta 67,3% (julio 2012) y a 54,8% en septiembre 2017. Tal es el resultado de la “reforma invisible” (DL 20/2012, fundamentalmente) aunque también se ha debido a la persistencia del paro de larga duración. Así, si en año 2011 la recaudación obtenida por la cotización de desempleados fue 10.207 M €, a partir de entonces los ingresos por el citado concepto comenzaron a disminuir de manera importante, reduciéndose hasta 7.815 M € en 2014, y estimándose para el conjunto de 2017 un ingreso de en torno a 6.000 M €.

⁵ Todos los expertos coinciden en que el diseño de este tipo de instrumentos es equivocado. Las tarifas planas, en particular, no sirven. La propia Comisión de (entonces) Trabajo y SS aprobó a finales de 2010 una resolución/informe sobre este asunto por unanimidad de todos los grupos. En este sentido la ya extinguida Agencia de Evaluación y Calidad publicó en 2008 un estudio titulado “La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social” en el que advertía de la dudosa eficacia de la aplicación de las distintas deducciones de cuotas diseñadas para la creación y el mantenimiento del empleo.

Como resultado el sistema de la Seguridad Social se ha desequilibrado, y ha aparecido un **déficit estructural** de millones de euros anuales, mientras que en los peores años de la crisis las cuentas de la Seguridad Social se mantuvieron prácticamente equilibradas, con levísimos niveles de déficit (2010 y 2011).

Ejercicio	Déficit (millones de euros)	% PIB
2012	10.171	1,0
2013	11.541	1,1
2014	10.763	1,0
2015	13.038	1,3
2016	17.757	1,62

Este déficit ha sido compensado con retiradas masivas del Fondo de Reserva que se sitúa, en el día de hoy, en 8.095 millones de euros, y que si no se ha agotado totalmente ha sido como consecuencia del préstamo de 10.192 millones de euros del Estado a la Seguridad Social contenido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2017. A ello hay que añadir las cantidades retiradas del Fondo de Mutuas, por importe de 8.621 millones de euros en estos años. En definitiva, para poder hacer frente al pago de las pensiones en el periodo 2012 - 2017 se han necesitado fondos por importe de 93.251 millones de euros adicionales a las cotizaciones.

Para 2018 en un escenario optimista se prevé un déficit que se situará en un entorno de los 15.500 millones de euros - un déficit estimado que se irá sucediendo año tras año⁶. De acuerdo con el Plan de Estabilidad del Gobierno, el déficit de la Seguridad Social seguirá una trayectoria descendente,

⁶ La recaudación por cotizaciones en 2008 (108.104 millones de euros) equivaldría en diciembre de 2016, con la corrección de la evolución de precios (+10,2%, según el INE), a 119.130 millones de euros. En cambio, lo recaudado en 2016 quedó más de 15.000 millones de euros por debajo.



contabilizando un 1,1% del PIB en 2018 (que probablemente hay que estimar más en la región del 1,3% del PIB) y 0,9 y 0,5 en 2019 y 2020 respectivamente. Pero nada hace presuponer que el déficit de la Seguridad Social siga esa trayectoria descendente, cuando- como hemos visto más arriba- ha ido creciendo de modo disparatado y exponencial en los últimos años, incluso en los de recuperación económica.

Por ello, la hipótesis con la que, en ausencia de planteamientos más solventes por parte del Gobierno, hemos de trabajar es que el déficit perdure en el horizonte de 2023, y continúe o repunte a partir de entonces debido al aumento del gasto en pensiones que supondrá la entrada como jubilados de las cohortes del “baby boom”.

Por lo tanto nos encontramos con un problema de primer orden de **desequilibrio presupuestario del sistema de Seguridad Social en España**, - un abultado déficit estructural anual por encima del 1% del PIB que, si no lo remediamos, será enjuagado año tras año con recurso a un aumento de la Deuda, lo cual es inaceptable dado el volumen actual de ésta y lo que implica para las generaciones futuras. Por eso, aunque no se confiese abiertamente, el PP tiene **un plan de reequilibrio presupuestario** de la Seguridad Social a largo plazo, y en el PSOE tenemos otro.

DOS SOLUCIONES PARA REEQUILIBRAR EL DÉFICIT ESTRUCTURAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para lograr reequilibrar el sistema de pensiones y eliminar su déficit estructural existen dos modos posibles de hacerlo:

- Uno, el que **defiende el Partido Popular**, consistente en lograr ese equilibrio **por el lado del gasto, recortando las pensiones** y por tanto empobreciendo a los pensionistas con medidas como una revalorización insuficiente y constante de las pensiones al 0,25%, la inclusión del factor de sostenibilidad y el favorecimiento de los esquemas privados de jubilación.



- Otro, el que defiende el Partido Socialista, que consiste en **mantener el gasto en pensiones, racionalizar otras partidas de gasto e incrementar los ingresos del sistema**, como se detalla más abajo.

La actitud ante este problema por parte del Gobierno del PP es de una sorprendente frivolidad. Durante los 6 años de sus responsabilidades de Gobierno, no ha adoptado ninguna medida que suponga dotar al sistema contributivo de la Seguridad Social de mayores recursos. Muy al contrario, la solución que quiere poner en marcha en España **es una reducción sistemática del gasto en pensiones**, con un empobrecimiento de los pensionistas, que irán perdiendo poder de compra (que puede alcanzar 3 puntos, en 2016/2017), y una minoración del nivel de las pensiones de entrada, que perderán más de 30 puntos, como ha indicado expresamente el Gobierno en su Actualización del Plan de Estabilidad del Reino de España, 2016/2020⁷.

La solución que quiere dar el PP a este estado de déficit crónico es, por lo tanto, equilibrar el sistema recortando gradualmente los gastos en pensiones contributivas, es decir disminuyendo las pensiones a través de diversos mecanismos:

- a) Manteniendo una revalorización anual de las pensiones del 0,25%, independientemente del nivel de inflación, con lo que en 10 años, éstas habrán perdido un 17,5% de poder real de compra (si la inflación se sitúa en el 2%, objetivo del BCE).
- b) Introduciendo el factor de sostenibilidad y el ajuste actuarial de las pensiones por cohortes de edad, de acuerdo con su esperanza de vida, que conllevaría un modelo de pensiones menguantes.
- c) Fomentando los planes privados de pensiones, dada la incertidumbre que la inactividad del PP está causando sobre el sistema público de pensiones.

⁷ Según el citado documento el nivel alcanzado en 2016 (11,8% del PIB) se mantendría estable en las próximas cuatro décadas, a pesar de un incremento de más de seis millones en el número de pensionistas como consecuencia del cambio demográfico que ha de suponer el fuerte crecimiento de las personas mayores de 64 años a partir de la década de los veinte. Según el *Ageing Report* de la Comisión Europea de 2015, la reforma de 2013 del PP constituyó un ajuste de intensidad sin parangón en el entorno europeo: la tasa (media bruta) de reemplazo [gross average replacement rate], esto es, la relación entre la pensión inicial media respecto del salario medio, descendería en (-) 30,4 puntos porcentuales, desde el 79% en la actualidad al 48,6% en 2060. Mientras que, en la misma línea regresiva, la benefit ratio (la relación entre la pensión media y el salario medio) sufriría una fortísima caída del (-) 19,9%, desde el 59,7% al 39,8% en el mismo periodo de referencia.



LA PROPUESTA DEL PSOE PARA REEQUILIBRAR EL PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los socialistas proponemos otro plan para resolver el déficit de la Seguridad Social. En España se gastan en el sistema público de pensiones aproximadamente unos 11,2 puntos del PIB y, según los propios datos de la Administración facilitados al Pacto de Toledo, en un horizonte del 2050 (es decir, con la incorporación en la masa de pensiones de la generación del “baby boom” y manteniendo el poder adquisitivo de las mismas) ese gasto se debería situar en el 14,8% del PIB, es decir, en un porcentaje similar al que, en los momentos actuales, soporta el sistema francés, e inferior a lo que representa, sobre el PIB, el gasto de pensiones en Italia.

El problema que se presenta actualmente al sistema público de pensiones no es de un gasto inasumible como lo ve el Partido Popular, sino **de racionalización de sus gastos y de insuficiencia temporal de sus ingresos**, que se han visto reducidos en los últimos años de forma indebida.

En esa dirección, se hace preciso buscar un reequilibrio del sistema de pensiones, con las cuatro medidas que proponemos a continuación y que deberían ser adoptadas de modo inmediato.

- a) **Garantizar el nivel de pensiones actual** en términos de su revalorización anual con el índice de inflación.
- b) **Racionalizar los gastos** para que las cotizaciones sociales no soporten el coste de otras políticas ajenas al propio sistema de la Seguridad Social.
- c) Ampliar sus ingresos **con el recurso a una batería de medidas de expansión presupuestaria** destinadas anualmente a completar los ingresos por cotizaciones hasta que éstos se vuelvan a equilibrar dentro del sistema.



- d) **Intensificar la acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social** en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Estas prácticas son insolidarias siempre y, en especial, en estos momentos de dificultad financiera del sistema público de pensiones.

En concreto respecto a los apartados b) y c) nuestra reflexión se refiere a aspectos como los siguientes:

- **Racionalización del gasto**, de modo que la Seguridad Social deje de hacer frente a gastos que no debe, En este capítulo existen numerosas posibilidades a explorar entre las que hay que mencionar las “tarifas planas” y demás reducciones de cotizaciones procedentes de las políticas activas de empleo, que deberían financiarse vía PGE (Recomendación 1ª del Pacto de Toledo de 2011), así como los gastos de personal, gastos corrientes de bienes y servicios y de inversión de los Organismos de la Seguridad Social, que también deben financiarse con los PGE.
- **Incremento de los ingresos**: si bien existen otras posibilidades de aumento de ingresos, en todo caso vemos necesaria una “cesta de nuevos impuestos” dirigidos de modo finalista y extraordinario a aumentar los ingresos del sistema de Seguridad Social. Nos referimos fundamentalmente a dos nuevos impuestos:

a) **Impuesto extraordinario sobre la banca**

La burbuja financiera que ocasionó la crisis de la que aún estamos saliendo tuvo su origen en una estrategia excesivamente arriesgada del mundo de las finanzas, y fue su efecto a lo largo y ancho de la economía el que determinó en buena medida la situación que tenemos hoy tanto en términos de desempleo como de déficit de la Seguridad Social. Puesto que el único rescate para paliar la crisis que se arbitró fue el de la banca y éste ha beneficiado claramente al sector, parece legítimo conectar ambas realidades y pedirle a la banca un esfuerzo adicional para contribuir a paliar el déficit presupuestario del sistema



que mejor ejemplifica el bien común en nuestro país, como es la Seguridad Social. La banca fue rescatada por todos los españoles; ahora pedimos a la banca que contribuya al rescate del sistema que mejor representa los intereses de todos los españoles: su Sistema de Seguridad Social.

La crisis financiera puso de manifiesto en su momento una combinación de sobreexposición al riesgo del sistema bancario, su rescate por un importe de 77.702 millones de euros del que se estima solo se recuperarán un 19% (14.948 millones de euros), y la obtención de un beneficio directo al final del proceso en la forma de mayor cuota de mercado, mejor capitalización y unos balances saneados de las entidades supervivientes. Todo ello justifica que la banca deba soportar una imposición superior a la del resto de empresas que operan en la economía. No se trata tanto de que se devuelvan las ayudas concedidas como de que un sector crítico, imprescindible para la estabilidad económica, realice mayores aportaciones que, de un lado, desincentiven conductas excesivamente arriesgadas y, de otro, permitan socializar recursos que puedan plantear de forma justa los rescates pasados y futuros, justificándose el impuesto, en definitiva, como un seguro frente a un riesgo sistémico, similar al que se ha establecido en el Reino Unido.

b) Impuesto sobre Transacciones Financieras

En segundo lugar se propone introducir otro impuesto gravando a los grandes beneficiarios de la globalización, los flujos financieros: un Impuesto sobre Transacciones Financieras, que no va dirigido al gravamen de las entidades bancarias sino al tráfico financiero, con independencia de quién lo realice. En el ámbito de la Unión Europea se ha aprobado una propuesta de Directiva que prevé un ITF, pero es una iniciativa que, por el momento, no cuenta con unanimidad. Por ello, apostamos por la implantación de un impuesto comparable al que ya está en vigor en algunos países europeos que no han esperado al proceso de armonización, tomando Francia como ejemplo. Así, el gobierno francés consideró que debía crearse el impuesto sin esperar a la Directiva comunitaria. Ello con la idea de desalentar la especulación financiera –que es la causa de la crisis financiera de 2008- y conseguir que el sector financiero contribuya más a los esfuerzos de recuperación de las finanzas públicas.



Consideramos estos dos movimientos (racionalizar los gastos y aumentar de modo extraordinario los ingresos del sistema) como movimientos complementarios. Sin embargo el primero se producirá de golpe, aminorando el desequilibrio presupuestario de un año para otro y manteniéndolo a partir de entonces en un nuevo nivel de menor desequilibrio. Este primer elemento supondrá desplazar del déficit de la Seguridad Social a los PGE una cantidad importante de gasto, que ciframos en torno a 4.300 millones de euros anuales.

El segundo, el aumento de los ingresos extraordinarios, se deberá producir “ad hoc” cada año, en función de la previsión de déficit para el año siguiente, de modo que ha de quedar claro el carácter excepcional de esta medida de aumento extraordinario de los ingresos del sistema, en tanto el déficit estructural subsista. Respecto a los dos impuestos extraordinarios propuestos, estimamos su capacidad recaudatoria anual inicial en 800 millones por cada uno de ellos.

Además proponemos que esta racionalización de gastos y provisión de ingresos extraordinarios se realice con el objetivo de **cubrir tan solo un 70%** del déficit estructural esperado. Introducimos este límite del 70% de reequilibrio porque pensamos que el otro 30% ha de ser cubierto por una política de creación de empleo basada en salarios decentes, de modo que el aumento de la cotización media (naturalmente complementada por el aumento del número de cotizantes) sea una parte crucial del reequilibrio a lograr.

Las medidas que proponemos son de corto plazo y por ello deben tener vigencia de inmediato y hasta que las causas inmediatas del desequilibrio actual hayan desaparecido.

Sin embargo es posible que las mismas, o medidas similares, sigan siendo necesarias **en el medio plazo**. Como antes se señalaba, a partir de 2023 probablemente el ajuste deberá continuar por la existencia de un nuevo desequilibrio: el ocasionado por la entrada creciente como pensionistas de las cohortes del “baby boom”. Solamente a partir de 2050 se volverá a equilibrar el sistema y hasta entonces, probablemente, deberemos inyectar recursos complementarios.

Por lo tanto, somos partidarios de introducir en el Pacto de Toledo, **un nuevo principio de “reequilibrio presupuestario”**, un concepto que implica una búsqueda constante de racionalización de gastos y de ajuste de ingresos cada año, y que tendrá efectos en el medio plazo y hasta finales de los años 40 del siglo XXI.

Adicionalmente, hemos de aprender de esta etapa en la cual el gobierno del PP ni ha podido ni ha querido poner fin a los problemas de déficit, y ha echado mano del Fondo de Reserva sin pausa ni medida durante los últimos seis años. Por ello, con el objetivo de evitar el uso abusivo del mismo, se deberá volver a establecer un límite a la disposición de fondos con carácter anual, que fue eliminado por el PP desde 2012.

Resumen sobre recursos adicionales para reequilibrar el presupuesto de la Seguridad Social

Concepto	Recursos (millones de euros)
Necesidades de equilibrio presupuestario (70% de 15.000 millones anuales (aprox. el 1,3% PIB estimado como déficit de la SS para 2018 por el gobierno) ⁸	10.500
Efecto crecimiento económico y del empleo con 500.000 nuevos cotizantes por año	3.500
Desequilibrio anual a cubrir con menores gastos y mayores ingresos	7.000

Racionalización del gasto	4.347,83
Incrementos de ingresos	2.745, 28
TOTAL	7.092

⁸ En realidad, nuestras estimaciones nos llevan a la conclusión de que el gobierno espera un déficit de 14.000 millones en 2018 para el conjunto del sistema de previsión. Pero, si en la medida en que existiera voluntad política se implementasen los compromisos contraídos respecto a las pensiones de viudedad que se mencionan en el párrafo siguiente y por ello aumentasen los gastos anuales, preferimos partir de una propuesta de 15.000 millones de déficit esperado para 2018.



A lo largo de este documento hemos expuesto nuestro plan para hacer sostenible desde el punto de vista financiero el Sistema Público de Pensiones. Pero también vamos a seguir trabajando en propuestas que mejoren su acción protectora y su sostenibilidad social. Por ello, - entre otras propuestas (como la mejora del sistema para los trabajadores autónomos) que iremos exponiendo a lo largo de las próximas semanas y meses, - queremos explicitar desde ahora mismo la exigencia de que, de una vez por todas, el gobierno del PP salde adecuadamente la deuda que tiene pendiente desde 2012 con las personas que perciben Pensión de Viudedad, mayores de 65 años y que no tienen ninguna otra renta. La inmensa mayoría son mujeres y llevan esperando ya seis años a que el PP cumpla lo establecido en la Ley 27/2011 y les suba el porcentaje a aplicar a las bases reguladoras de sus Pensiones. Ya debería haberse aplicado el 58% en 2017, el 59% en 2018 y llegar al 60% en 2019, pero siguen estancadas en el 52%.

En conclusión, los socialistas estamos decididos a defender nuestro actual sistema de pensiones, convencidos de que se puede asegurar su sostenibilidad y su suficiencia, tanto para los pensionistas actuales como para los que accederán a una pensión en un horizonte hasta 2050. Por ello apostamos por la necesidad de enfrentar el déficit estructural que el sistema presenta ahora y puede presentar en un futuro a medio plazo, como el modo mejor de mantener un sistema homologado al común denominador de los sistemas de pensiones de la Unión Europea, tanto en los ámbitos de la cobertura como de la financiación, y que apueste por mantener pensiones suficientes y actualizadas según la evolución de los precios. Un sistema, en definitiva, que mantenga y reafirme su defensa de la contribución y la solidaridad, puesto que ha demostrado sus efectos a lo largo de décadas como elemento básico de cohesión y de estabilidad social.