

ANA VICENTE MERINO

Directora General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social

El pacto de Toledo

LA situación actual de los sistemas de Seguridad Social muestran una realidad común que se identifica con la existencia de una serie de problemas derivados fundamentalmente de tres factores: el envejecimiento de la población, el período de maduración de regímenes quizá excesivamente generosos, y la debilidad del mercado de trabajo, que está produciendo altas tasas de desempleo. Estos factores de carácter general no excluyen la aparición además de fenómenos puntuales en cada país derivados de su propia estructura y configuración que les confieren sus propias características y, por tanto, suponen también soluciones específicas.

Nuestro sistema de Seguridad Social no escapa, por tanto, a dicha situación y se observan situaciones tales como que la tasa de dependencia, es decir la proporción de personas de edad avanzada (ya sean de más de 60 o 65 años), con respecto a la población total está experimentando un deterioro derivado fundamentalmente de una mayor longevidad y una disminución en las tasas de natalidad. También la consolidación de derechos máximos por el período transcurrido desde la entrada en vigor de la legislación vigente supone una perfección en los mismos, que junto a la actual situación del mercado de trabajo, caracterizado por un alto nivel de desocupación, están influyendo negativamente en el funcionamiento del sistema, cuya incidencia económica ha supuesto que se hayan empezado a poner de manifiesto los primeros desajus-

«El Pleno del Congreso, en la sesión del 6 de abril, aprobó el texto del futuro de las pensiones públicas»

tes en el año 1994. Hay que tener presente, además, que en este contexto, en el que los problemas son similares para todos los países de nuestro entorno, existe una influencia derivada del reto de la convergencia, y que el Tratado Maastricht establece unas condiciones fiscales y monetarias como preámbulo a la unión económica y monetaria, que incluye restricciones en los déficits presupuestarios y en los niveles de crédito de los sectores públicos. La tentación a reducir presupuesto social, al menos en las economías más débiles, ha hecho que la Comunidad muestre su preocupación por el efecto negativo que puede aparecer en ciertas zonas geográficas y categorías de población, incluso ha prevenido contra la exclusión social y la aparición de nuevas formas de pobreza. Las recomendaciones rechazan cualquier tipo de armonización de los distintos sistemas de bienestar social, pero buscan la convergencia en los objetivos del sistema.

Aun cuando la protección social no es uniforme en Europa, ya que cada sistema está influenciado por su base cultural e institucional, se observa en estos momentos una tendencia generalizada a plantear, ante una situación de

crisis, diversas medidas de reforma que se llevan a cabo en función de las características propias de cada país.

Ello es debido a que los sistemas deben ser flexibles y deben tener capacidad de respuesta ante variaciones en los factores, tanto endógenos como exógenos, que los condicionan. No es difícil deducir que, al igual que cualquier otro sector económico, la Seguridad Social refleja en su evolución la situación económica general, lo que inevitablemente produce un cierto desahogo en momentos de bonanza y un potencial problema en época de crisis.

En España, ya en el año 1985, se abordó una reforma (la llamada Ley de Pensiones), que si bien se trataba de una reforma parcial, respondía a los problemas de esos años. Diez años después, el Parlamento ha intentado repasar los problemas que aquejan a nuestro sistema de Seguridad Social, ya que, si bien son importantes los niveles de protección social alcanzados, es necesario que no pongan en peligro las cuentas públicas, por lo que una moderación en el crecimiento del gasto social debe venir, aunque no debemos olvidar que el futuro del Estado de bienestar no es sólo una cuestión técnica, sino de voluntad política y social, como se ha demostrado recientemente con este pacto.

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 15 de febrero de 1994, aprobó la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) por la que se creaba una ponencia en el seno de la Comisión de Pre-

supuestos, con la finalidad de elaborar un informe en el que se analizarían los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y se indicaran las principales reformas que deberán acometerse en los próximos años para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones.

La Comisión aprobó por unanimidad el dictamen de la ponencia sobre el futuro de las pensiones, conocido como «Pacto de Toledo», en el que se hacen una serie de recomendaciones al Gobierno sobre el actual sistema de protección social.

El Pleno del Congreso, en la sesión del 6 de abril, aprobó el texto de la ponencia por 268 votos a favor, lo que ha supuesto un consenso parlamentario, una vez salvadas las dificultades que hayan podido surgir en una materia tan trascendente como es el futuro de las pensiones públicas. No deja de llamar la atención que si bien las recomendaciones que se presentan son genéricas, el compromiso haya sido unánime, coincidiendo en la necesidad de mantener el sistema público de pensiones dando cumplimiento al modelo de Estado social que recoge la Constitución Española, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41.

El precepto de estudiar cada cinco años la evolución del sistema, con el que acaba en la recomendación última cuando se refiere al «análisis y seguimiento de la evolución del sistema», permitirá detectar los riesgos que puedan sobrevivir y adoptar las medidas oportunas, como debe ser en todos estos hechos de carácter tan dinámico donde la componente de aleatoriedad tanto prevalece.

Las recomendaciones que se presentan en el dictamen son las siguientes:

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación

La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá



El llamado «Pacto de Toledo», consensuado por las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria, supone el reconocimiento de la necesidad de mantener el sistema público de pensiones

básicamente de las cotizaciones sociales, y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras), exclusivamente de la imposición general.

La ponencia recomienda al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, iniciada a partir de 1989, hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo.

Las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de Seguridad Social.

Las aportaciones del presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones

que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema. En el caso de que el cumplimiento de estos objetivos requiera la adecuación del actual sistema fiscal, se incidirá en aquellas figuras impositivas de menor repercusión en la capacidad competitiva y generadora de empleo de la economía, sin excluir que se pueda contemplar la aplicación de una contribución universal sobre todas las rentas.

2. Constitución de reservas

El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

3. Mejoras de las bases

Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección.

4. Financiación de los regímenes especiales

Modificar en lo posible la situación actual, bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora, debe ser

también semejante la aportación contributiva.

5. Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular

La ponencia recomienda proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad. La ponencia entiende que se debe incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía sumergida, permitiendo que aflore el empleo oculto existente en nuestra sociedad.

6. Simplificación e integración de regímenes especiales

La experiencia nos demuestra que existen ciertas disfunciones en cada uno de los regímenes especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados. Por ello, y desde la previsión legal existente de unificación de la estructura del sistema, la ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que, a medio o largo plazo, todos los trabajadores y empleados queden encuadrados, o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena, o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo.

7. Integración de la gestión

Reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación,

recaudación y de gestión de prestaciones, que facilite nuevos avances en este ámbito.

8. Evolución de las cotizaciones

La ponencia hace suyas las recomendaciones contenidas en «Libro Blanco de Delors», relativas a la reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. En esta línea, la ponencia estima que la aplicación de esas recomendaciones requiere que quede condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

9. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema

Se propone el reforzamiento de estos principios de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, a partir de 1996 las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Es preciso, por tanto, que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas permitan en el futuro y de forma progresiva que quienes realizan similar esfuerzo de cotización alcancen prestaciones equivalentes.

La ponencia estima pertinente el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social en la línea, expuesta anteriormente, de una mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

10. Edad de jubilación

La edad de jubilación debe ser flexi-

ble y dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad. De igual modo, el acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista. En tal sentido, y sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. A tal efecto, cabe regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión.

De igual modo, se mantendrán los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones

Es criterio de la ponencia que debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año.

12. Reforzamiento del principio de solidaridad

Reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como pueden ser: la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad, o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

La ponencia propone que se proceda

a la regulación de la responsabilidad en orden a las prestaciones, adecuada a la realidad actual y a las características del modelo presente de Seguridad Social.

13. Mejora de la gestión

La ponencia manifiesta la necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, al objeto de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones. Entre dichas medidas tendrán prioridad el establecimiento de un calendario y de los medios humanos necesarios para el control de dicha incapacidad desde el mismo sistema, y profundizar en la participación y corresponsabilidad social en la gestión, control y vigilancia de estas prestaciones.

14. Sistema complementario

El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública. Por ello, se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los vigentes incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos.

En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos

constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

15. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema

Las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas. Resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema, para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales.

Se propone que el Congreso de los Diputados, cada cinco años, cree una ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo.

Se prestará una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma.

El análisis que puede efectuarse sobre las consecuencias del Pacto de Toledo es claro:

— Se alcanza un consenso entre las fuerzas políticas para preservar la supervivencia de nuestro sistema de Seguridad Social.

— Dicha supervivencia se garantizará, fundamentalmente, en dos vertientes:

- La introducción de las medidas de ajuste necesarias que garanticen la viabilidad del sistema.

- Se defiende la idea consensuada de mantener las actuales características básicas del sistema de Seguridad Social público, solidario y redistributivo. ■