

## Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo



### **Presupuestos 2021 y recomendaciones del Pacto de Toledo**

*Las pensiones en el nuevo Pacto de Toledo y en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.*

**Eduardo García Elosua. Pensionista y experto en Seguridad Social. Noviembre 2020**

**A**nte tanta confusión que se está generando en los debates sobre el contenido de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, es necesario realizar algunas aclaraciones previas. La primera es recordar que el Pacto de Toledo nació con el objetivo de conseguir acuerdos entre las diferentes, y a veces muy distanciadadas, propuestas políticas que tienen los diferentes partidos sobre el modelo público de pensiones.

La segunda es la de tener presente que la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo, es una Comisión Permanente, no legislativa, del Congreso de los Diputados, cuyas propuestas deben ser aprobadas por el Pleno del Congreso.

Lo primero que hay que destacar de este acuerdo es que la Comisión del Pacto de Toledo, frente a los que vienen defendiendo un sistema de pensiones individual de capitalización, se vuelve a reafirmar en el compromiso firme del mantenimiento de un sistema público de pensiones, que se sustenta en la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, propia del sistema de reparto.

#### **Valoración del Pacto de Toledo**

Después de 10 años del último acuerdo, el pleno de la Comisión del Pacto de Toledo, ha alcanzado un amplio acuerdo (30 votos a

favor; 5 en contra, de Vox y 2 abstenciones, de Bildu y ERC) en el que se establecen las nuevas recomendaciones que deben servir de base para acotar las reformas de las pensiones públicas por este y otros gobiernos. Para finalizar el proceso, queda pendiente su aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados, donde se debatirán los votos particulares que, en su caso, se presenten por los grupos parlamentarios, donde se prevé un respaldo muy amplio, en un parlamento más fragmentado que nunca.

Como señala la Comisión, el Pacto de Toledo es, también, un pacto de contenido eminentemente laboral en el que, por lógica, deben participar los interlocutores sociales. De hecho, así ha ocurrido siempre durante sus más de 25 años de vida. Por consiguiente, resulta indispensable que, tras su aprobación por la cámara, la Presidencia del Congreso de los Diputados traslade formalmente estas recomendaciones a las organizaciones sindicales y empresariales que actúan como interlocutores sociales y negociarán su desarrollo, con el Gobierno, en la Mesa de Diálogo Social

Este acuerdo da certidumbre a los pensionistas actuales y a los futuros. En primer lugar por su apuesta por un Sistema Público de Pensiones, basado en el modelo de reparto y solidario entre generaciones. En segundo lugar, hay que poner en valor el amplio res-

paldo alcanzado en un acuerdo, así como que se haya puesto la política por delante de la economía, lo que es un buen punto de partida para garantizar las pensiones de hoy y de mañana. Por otra parte, hace una referencia expresa a la sostenibilidad del sistema y refuerza la idea de que las pensiones contributivas se financiarán principalmente por cotizaciones y por impuestos donde no lleguen las cotizaciones.

La recuperación del acuerdo, que parecía perdido, es ya por sí un dato positivo. Los acuerdos, aunque puedan ser mejorables, han tenido siempre resultados positivos. La falta de acuerdo y la unilateralidad sólo ha traído recortes y pérdidas de derechos. En este sentido, es conveniente recordar que el Partido Popular de la mayoría absoluta ninguneó la Comisión del Pacto de Toledo y que aprobó, de forma unilateral y solo con sus votos, la

reforma del 2013, que eliminó el derecho de los y las pensionistas a la revalorización automática de sus pensiones e introdujo el llamado factor de sostenibilidad, entre otras medidas regresivas.

**Sorprende, sin embargo, el hecho de que el Factor de Sostenibilidad no haya sido objeto de ningún comentario, teniendo en cuenta que su aplicación, se encuentra actualmente suspendida hasta el 1 de enero de 2023. Pero que de no derogarse la norma, llegada esta fecha, entrará en vigor.**

## Análisis y valoración

### Recomendaciones del Pacto de Toledo (\*)

**Recomendación 0:** Los acuerdos alcanzados en el Pacto de Toledo comportan una apuesta estratégica para aumentar la financiación vía ingresos tributarios. Las recomendaciones sobre esta cuestión, son un paso importante para la sostenibilidad financiera de la seguridad social, por la vía de aumentar los ingresos y no la de recortar los gastos. En este sentido, la Comisión recomienda que las cotizaciones sociales sean la fuente básica de la cobertura financiera de las prestaciones contributivas, sin perjuicio de los apoyos y recursos económicos adicionales, basados en la imposición general, que pudieran necesitarse para asegurar la sostenibilidad del sistema y la suficiencia de sus prestaciones.

**Recomendación 1:** Se recomienda la separación definitiva de las fuentes de financiación, es decir, que las cotizaciones se destinarán exclusivamente a financiar las pensiones contributivas, lo que supondrá que, para superar el déficit financiero del sistema, los Presupuestos Generales del Estado, se harán cargo de los gastos impropios de la Seguridad Social que asciende a 23.000 millones de euros, cuantía superior al actual déficit anual que ronda los 20.000 millones de euros. El objetivo es acabar con el déficit de la Seguridad Social para el año 2023. Los gastos impropios son las prestaciones no contributivas financiadas por cuotas, las reducciones de las cotizaciones para incentivar el empleo, la prestación por nacimiento y cuidado de hijos, complemento de maternidad, las tarifas planas de los autónomos, el coste por el complemento de las lagunas de cotización o los gastos de funcionamiento (salarios y compras de bienes y servicios).

**Compromiso firme del mantenimiento de un sistema público de pensiones, que se sustenta en la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, propia del sistema de reparto.**

**Separación definitiva de las fuentes de financiación, es decir, que las cotizaciones se destinarán exclusivamente a financiar las pensiones contributivas**

**Recomendación 2:** Por otra parte es importante la apuesta, de forma inequívoca, por el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, según el IPC real, y su garantía por Ley. Las subidas por encima de este valor (por ejemplo el incremento de las pensiones mínimas), deberán contar con financiación adicional (PGE).

**Recomendación 3:** Sobre el Fondo de Reserva, la Comisión considera que la caída de los saldos del Fondo en ningún caso se utilizará para justificar la reducción de la cuantía de las prestaciones y plantea la conveniencia de establecer un remanente mínimo del Fondo de Reserva, sujeto a una regla endurecida de su disponibilidad.

**Recomendación 4:** Manifiesta la necesidad de la convergencia de los diferentes regímenes hasta reducirlos a dos: trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia. Para ello, es preciso seguir avanzando hacia la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos con los del Régimen General. Deben promoverse, en el marco del diálogo social, las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales.

**Recomendación 5:** La Comisión, entre otras medidas, considera necesario establecer la facultad de elección de los años más favorables en la determinación de la base reguladora de la pensión. En particular, esta solución puede resultar interesante en supuestos como el de personas que, a partir de una determi-

(\*) Se analizan las más objeto de debate. El texto íntegro se puede solicitar al email [ajpdbizkaia@gmail.com](mailto:ajpdbizkaia@gmail.com)

nada edad y durante un largo periodo de tiempo, hayan experimentado una reducción significativa de las bases de cotización en situaciones de crisis o en situaciones de otra naturaleza. Igualmente se evaluará la progresiva ampliación del periodo cotizado necesario para alcanzar el cien por cien de la base reguladora prevista en la Ley, teniendo especial cuidado en paliar las consecuencias negativas que dichas ampliaciones podrían tener para la brecha de género en materia de pensiones.

**Recomendación 6:** La Comisión manifiesta que el empleo es un elemento clave del sistema de Seguridad Social; por ello, alcanzar el pleno empleo y su mayor estabilidad y calidad deben ser objetivos centrales de la sociedad española y, por ende, de la Seguridad Social. Así mismo, establece que los incentivos al empleo deben concentrarse en los casos de personas con discapacidad, en riesgo de exclusión social, los parados de larga duración y las víctimas de violencia de género, entre otros. La financiación de los incentivos al empleo, no podrán hacerse a cargo de las cotizaciones sociales.

**Recomendación 12:** Sobre la edad de jubilación, la Comisión considera que la edad de salida efectiva del mercado de trabajo debe aproximarse tanto como sea posible a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida. La Comisión ha pedido al Gobierno que, en el plazo de tres meses, haga un análisis en profundidad de las jubilaciones anticipadas con coeficiente reductor, distinguiendo entre las voluntarias y las forzosas como consecuencia de que los beneficiarios hubieran sido expulsados del mercado de trabajo. Si del estudio se concluyese la existencia de inequidades, se debería corregir para no perjudicar a los colectivos afectados.

**Recomendación 13:** Lo primero que hay que destacar es que la Comisión defiende el mantenimiento del carácter contributivo de estas prestaciones, y entiende que esta naturaleza básica no puede ser modificada por la adopción de diferentes medidas. La Comisión propone llevar a cabo, de manera gradual, una reformulación integral de la pensión de viudedad, lo que pasa por acomodar la configuración de la pensión a las nuevas realidades sociales y familiares, así como a las circunstancias socioeconómicas de los beneficiarios, a fin de mejorar la protección de los pensionistas sin otros recursos.

La Comisión considera que la acción protectora debe concentrarse en las personas beneficiarias de la pensión de viudedad

con 65 o más años, cuya pensión constituye su principal fuente de ingresos, siendo el mecanismo más adecuado la elevación del porcentaje de la base reguladora de la pensión. En el caso de las parejas de hecho, recomienda la supresión de todos los requisitos discriminatorios.

En relación con la orfandad, la Comisión entiende que la progresiva reformulación de la pensión de viudedad debería llevar aparejada una mejora de las pensiones de orfandad, especialmente en la cuantía.

**Recomendación 16:** La Comisión plantea la necesidad de impulsar los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva como un sistema complementario a las pensiones públicas. Estas entidades, añade la

Comisión, deben permitir desarrollar un sistema de aportaciones con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables. En este sentido, el esfuerzo de trabajadores y de empresas debe ser adecuado, proporcional y sostenido en el tiempo; incorporando la solidaridad en determinadas contingencias. Se debe de cubrir al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse

en entidades que preferentemente abonen las pensiones complementarias en forma de renta. Es decir, una recomendación realizada a imagen del modelo vasco de previsión social complementaria. Recomienda también que a dichas entidades se les dote de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros.

**Recomendación 17:** Se deben adoptar medidas de carácter estructural para conseguir la equiparación de la cobertura por pensiones entre mujeres y hombres, y potenciar la corresponsabilidad entre géneros.

**Recomendación 17 bis:** Los jóvenes se ven especialmente perjudicados por la precariedad y el subempleo, lo que dificulta generar amplias carreras continuas de cotizaciones. Estas circunstancias determinan el descrédito de nuestro sistema de seguridad social entre la juventud. Un objetivo básico es que los jóvenes recuperen la confianza en el sistema.

La Comisión establece otras recomendaciones sobre información ciudadana, gestión del sistema, Mutuas de la Seguridad Social, contributividad, suficiencia, personas con discapacidad, trabajadores migrantes, digitalización o el control de la Comisión sobre el cumplimiento de las recomendaciones realizadas.

## **La financiación de los incentivos al empleo, no podrán hacerse a cargo de las cotizaciones sociales.**

## **Impulsar los planes de pensiones de empleo, sustentados en el marco de la negociación colectiva**

## **...con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables.**

## **Viudedad y orfandad: Mantenimiento del carácter contributivo de estas prestaciones,**

## **La acción protectora debe concentrarse en las personas beneficiarias de la pensión de viudedad con 65 o más años, cuya pensión constituye su principal fuente de ingresos**

# Las pensiones en la propuesta de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021

En lo que a la revalorización de las pensiones públicas se refiere, los presupuestos contemplan un incremento de las pensiones contributivas del 0,9%, inflación prevista para el año 2021, garantizando el mantenimiento del poder adquisitivo si la inflación crece por encima del 0,9%. Las pensiones no contributivas y el Ingreso Mínimo Vital, subirán el 1,8%.

Además, siguiendo con las recomendaciones primera y sexta del Pacto de Toledo, de los casi 23.000 millones de euros identificados como gastos impropios, las cuentas del 2021 dan un gran paso y cubren cerca de 14.000 millones.

Las pensiones públicas en las cuentas de los presupuestos generales para el 2021, recogen algunas grandes líneas de actuación siguiendo las Recomendaciones del Pacto de Toledo. Entre ellas, destacan: el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y la asunción de una parte importante de los gastos impropios.

## Se quedan cortos en pensiones mínimas

Sorprende que las pensiones mínimas no mejoren su poder adquisitivo, sobre todo si tenemos en cuenta que el programa de Gobierno, en relación a las pensiones, dice: " Actualizaremos las pensiones conforme al IPC real mediante ley, de forma permanente, y aumentaremos el poder adquisitivo de las pensiones mínimas y las no contributivas". Por otra parte, en la recomendación 17, la Comisión llama la atención sobre la importancia de asegurar rentas mínimas suficientes, tanto en el ámbito contributivo como en el no contributivo, que permitan una subsistencia digna.

Es una mala noticia para los pensionistas que han venido exigiendo en sus movilizaciones la mejora del poder adquisitivo de las pensiones mínimas para que ninguna pensión este por debajo del umbral de la pobreza y con el objetivo de equipararlas, más pronto que tarde, al SMI. Por otra parte, la mejora del poder adquisitivo de las pensiones mínimas, es un gran instrumento para reducir la brecha de pensiones en razón del género, si tenemos en cuenta que son las mujeres las que mayoritariamente perciben complementos por mínimos.

Para finalizar, es preciso poner en valor las movilizaciones de las y los pensionistas, porque hemos conseguido que, gracias al gran respaldo de las manifestaciones realizadas en los últimos años, las pensiones hayan formado parte de la agenda política de los partidos y de las instituciones. Por eso tenemos hoy un nuevo acuerdo en el Pacto de Toledo y, por eso, hemos conseguido que los Presupuestos Generales del Estado garanticen el poder adquisitivo de las pensiones.

***Ahora nos toca seguir reivindicando que los proyectos de Ley para la reforma de las pensiones y los Presupuestos Generales del Estado tengan presente, y hagan suyas, las recomendaciones del Pacto de Toledo, empezando por la mejora del poder adquisitivo de las pensiones mínimas, su equiparación al Salario Mínimo Interprofesional y la derogación del Factor de Sostenibilidad.***

Noviembre 2020



Editado por

