

APORTACIONES DE CEOE Y CEPYME AL DOCUMENTO SOBRE REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

15 de Septiembre de 2010

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. CONTEXTO ECONÓMICO.....	7
III. LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN INSPIRAR LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES.....	9
IV. ANÁLISIS DEL DOCUMENTO DEL GOBIERNO SOBRE REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO -29.01.2010-.....	13
V. PROPUESTAS EMPRESARIALES PARA LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	31

I. INTRODUCCIÓN.

El Sistema Público de Seguridad Social, es un pilar fundamental en la cohesión social de España y transmite, especialmente desde el Pacto de Toledo, una importante seguridad a los ciudadanos, sobre todo, cuando finalizan su vida laboral.

En consecuencia, **la reforma del Sistema del Pensiones es una cuestión de la máxima sensibilidad e importancia.** A nadie se le escapan sus profundas consecuencias en los ámbitos económicos y sociales.

Desde el punto de vista empresarial, **la Reforma del Sistema de Pensiones afecta a áreas tan importantes** como la determinación de las cotizaciones sociales, la sostenibilidad de las cuentas públicas y por tanto de la prima de riesgo, la disponibilidad de ahorro en la economía, el desarrollo de la colaboración privada a través del sistema complementario, y un largo etcétera.

Dada la importancia de la cuestión, **sería deseable que el Gobierno abriera un proceso transparente hacia la sociedad.** La opinión pública y los empresarios debemos conocer cuál es la situación real de la solvencia del sistema, cuáles son las posibles líneas de reforma y los plazos para las mismas. **El diálogo debe ser franco y realista, poniendo de manifiesto las fortalezas y debilidades del sistema actual y que sirva de base para una reforma global.** Debates equivalentes se están produciendo en todos los países de la UE, e incluso a nivel de instituciones comunitarias. De hecho, muchas de nuestras propuestas están en línea con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, de la OCDE y de la Comisión Europea. De igual forma **el debate debe ser breve, pues dada la situación en la que se encuentra la economía española, deben tomarse medidas con prontitud.**

Este documento tiene por finalidad aportar **la versión de las Organizaciones Empresariales al debate sobre la Reforma de las Pensiones.** Se trata de una aportación abierta al diálogo y que **busca simultáneamente garantizar la sostenibilidad del sistema y favorecer la creación de empleo.**

II. CONTEXTO ECONÓMICO.

La revisión del Sistema de Seguridad Social se plantea en un contexto extraordinariamente delicado de la economía española. La reforma del sistema de pensiones es absolutamente necesaria, ya que las predicciones de evolución demográfica y de envejecimiento de la población para los próximos años hacen inaplazable ajustar mejor las contribuciones a las prestaciones futuras. Sin embargo, a pesar de la importancia de la cuestión, ha sido la crisis económica actual, y sobre todo la presión de los mercados financieros y de las instituciones europeas lo que ha precipitado el debate.

De otro lado, la estructura de costes de las empresas, en particular los costes laborales extrasalariales –cotizaciones empresariales– perjudica seriamente nuestra competitividad, si tenemos en cuenta la situación en otros Estados miembros de la Unión Europea.

En las circunstancias actuales, en las que la recesión económica ha tenido un impacto en el mercado de trabajo español muy superior al de los países de nuestro entorno, la reforma del sistema de Seguridad Social adquiere una especial relevancia por dos motivos. En primer lugar, porque una reforma sensata, bien dirigida y mirando a largo plazo puede mejorar notablemente la sostenibilidad del Sistema, y por tanto, señalar de inmediato a los mercados financieros la mayor solidez de la Hacienda Pública española. Si la reforma del Sistema de Seguridad Social propicia que se pueda hacer frente con mayor garantía a las prestaciones futuras, sin necesidad de transferencias desde el Estado, en la práctica supone reducir el volumen de deuda pública implícita, lo que repercutirá de forma inmediata en la prima de riesgo asignada al Tesoro español. La reducción del coste financiero para el Estado, además de su impacto sobre las cuentas públicas, repercutirá de forma inmediata en el coste financiero de empresas y familias, lo que incentivará el consumo y la inversión empresarial.

En segundo lugar, en las actuales circunstancias, la reforma del sistema de Seguridad Social se constituye en un auténtico instrumento de política económica coyuntural para salir de la crisis. Puesto que el sistema

se financia en su mayor parte mediante cotizaciones sociales, cualquier margen que se gane para reducir las mismas tendrá un impacto muy favorable sobre la actividad. En esencia, la economía española necesita hacer dos cosas: ganar competitividad y crear empleo. Las cotizaciones sociales son un impuesto sobre el trabajo, que eleva los costes de las empresas y castiga especialmente a aquellas actividades intensivas en empleo. **En ausencia de devaluación, las cotizaciones sociales se convierten en el principal instrumento del que se dispone para ganar competitividad a corto plazo.** De igual forma, cuanto mayor sea la imposición sobre el trabajo, mayor será la dificultad para crear empleo, y menores serán las probabilidades de que se recupere la confianza de las familias, y, por tanto el consumo.

La reforma del Sistema de Seguridad Social no es sólo una necesidad para el medio y largo plazo, sino una necesidad inmediata que puede tener un impacto muy positivo para salir de la crisis. Como todo impuesto, y las contribuciones sociales son una forma de impuesto sobre el trabajo, su elevación no garantiza unos mayores ingresos, bien al contrario, la experiencia demuestra cómo una adecuada combinación de reducción de impuestos y políticas de sostenibilidad del gasto, genera un impacto positivo sobre el empleo y la actividad que pueden incrementar la recaudación.

Como comentario final en este apartado, tenemos que recordar que nunca las cuentas públicas por sí mismas han estado en equilibrio o en superávit. Las cuentas consolidadas del Estado y de la Seguridad Social sí lo estuvieron, pero el Estado siempre registró déficits. Los superávits, más o menos altos del Sistema de Seguridad Social han enmascarado el déficit del Estado, reduciéndolo o incluso haciéndolo desaparecer al consolidar. **El saneamiento de las cuentas públicas exige un equilibrio del presupuesto del Estado como tal, y no depender del superávit de la Seguridad Social para cumplir con nuestros compromisos en Bruselas.** El presupuesto de la Seguridad Social no puede estar condicionado continuamente por unas cuestiones presupuestarias que le son ajenas. **Cuanto mayor sea la dependencia de los objetivos presupuestarios globales del superávit de la Seguridad Social, menor será el margen de maniobra para aplicar políticas que incidan directamente sobre el coste del factor trabajo, y por tanto para la creación de empleo.**

III. PRINCIPIOS QUE DEBEN INSPIRAR LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES.

El objetivo de la reforma del sistema de pensiones debe ser introducir los cambios necesarios para garantizar la sostenibilidad del mismo, mejorar su justicia, equidad y eficiencia intrínseca y al mismo tiempo salvaguardar los elementos esenciales del modelo, es decir, un sistema público de reparto que aporta las prestaciones básicas de los jubilados españoles.

La reforma del sistema de pensiones debe responder a un modelo coherente. No puede consistir en una serie de medidas “ad hoc” para hacer frente a las presiones que ejercen los mercados financieros o para cumplir las exigencias de nuestros compromisos internacionales en materia presupuestaria. **La reforma también debe aportar cambios importantes dirigidos a crear un sistema equilibrado, sostenible e incentivador del empleo.**

En todo caso, es preciso promover y conseguir la plena coherencia entre los objetivos propios del Sistema de Seguridad Social, los de la reforma del mercado de trabajo, el fomento de la creación de nuevos empleos y la dinamización de la actividad productiva.

Para conseguir este objetivo, la reforma debe inspirarse en los siguientes **principios**:

1º.- Sostenibilidad. El sistema de pensiones públicas debe estar garantizado en el tiempo. Nada genera una mayor incertidumbre en las familias que la inseguridad sobre los pagos de pensiones futuras. Para hacer el sistema sostenible se precisa una mayor relación entre la contribución realizada y la prestación recibida.

El debate sobre la sostenibilidad no debería constreñirse a la edad mínima precisa para el acceso a la prestación.

Por ello, la reforma del Sistema de Seguridad Social debe comprender, entre otros aspectos, la relación entre ingresos y gastos efectuada con

el máximo rigor; el cómputo de la base reguladora; el número de años para acceder a la prestación; la financiación del llamado complemento a mínimos; la gestión y el uso del Fondo de Reserva de la Seguridad Social; la previsión social complementaria y la gestión privada de las cotizaciones por contingencias profesionales a través de las Mutuas.

2º.- Separación de fuentes e independencia de los Presupuestos Generales del Estado. El Sistema de Pensiones de la Seguridad Social debe tener su propia identidad y desarrollo, sin verse condicionado por otras consideraciones presupuestarias o por prestaciones sociales distintas de las pensiones contributivas. Dicho en otros términos, debe alcanzarse, de acuerdo con los compromisos existentes, una estricta y urgente separación de la financiación de las prestaciones contributivas y del complemento a mínimos, que debería estar financiado desde hace tiempo con cargo a los Presupuestos del Estado. Éste debe ser el punto de partida de la reforma del Sistema de la Seguridad Social.

Además, el presupuesto de la Seguridad Social no debe servir como compensador de los déficits de los Presupuestos Generales del Estado. Los PGE deben fijar sus objetivos de reducción del déficit y del equilibrio por sí mismos.

En este mismo sentido, la gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social debe realizarse exclusivamente con criterios técnicos de riesgo y rentabilidad, y no en función de las necesidades de financiación del Tesoro Público.

3º.- Adaptación a las crisis. El sistema debe ser lo suficientemente flexible para actuar anticíclicamente, es decir, en los momentos de recesión económica. En este contexto, debe existir margen para una reducción de cuotas que incentive la creación de empleo. No parece razonable que en una economía con un 20% de tasa de paro pueda plantearse sin más un objetivo permanente de superávit del Sistema de Seguridad Social. Las cotizaciones sociales deben constituirse como un instrumento de política económica para hacer frente al crecimiento del desempleo.

4º.- Equidad y contributividad. Las reglas actuales pueden ser enormemente desfavorables para trabajadores que experimenten situaciones de desempleo o reducciones importantes de rentas salariales al final de su vida laboral y, en ocasiones, determinar cálculos que produzcan incrementos no debidamente ponderados.

Es por tanto, necesario establecer la cotización durante toda la vida laboral como base fundamental de la determinación de las prestaciones. Además de valorar mejor el esfuerzo contributivo de cada trabajador, actuaría como elemento básico de justicia, teniendo un impacto muy favorable en la sostenibilidad del Sistema.

El principio de contributividad, establecido en el Pacto de Toledo, resulta fundamental a fin de reforzar la relación entre las aportaciones realizadas durante la vida activa y la prestación que se vaya a recibir.

5º.- Flexibilidad en el ejercicio de los derechos. El sistema público debe ser compatible con una mayor capacidad de decisión por las partes afectadas a la hora de ejercer sus derechos consolidados. La jubilación debe ser un derecho que no condicione a otros, como el derecho a trabajar, y que pueda ejercitar el trabajador en función de las cotizaciones que haya realizado a lo largo de toda su vida laboral y de las condiciones que establezca la Ley, salvaguardando en todo caso la buena fe contractual respecto al empresario.

6º.- Complementariedad. El Sistema Público por sí mismo no puede responder de forma universal y suficiente a las necesidades de algunos colectivos en función de su capacidad adquisitiva mientras estaban en activo. Por eso, los sistemas complementarios de la Seguridad Social están muy desarrollados en los países de nuestro entorno, con mucha mayor intensidad que en España.

Es imprescindible incentivar los sistemas de pensiones privadas de jubilación que sean complementarias a las pensiones públicas y con las que deben guardar el necesario equilibrio.

7º.- Reforzamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales han demostrado durante décadas su eficacia como medio de reducir los costes para las empresas y para colaborar con el sistema de protección social, en particular con el sistema sanitario. Esta eficacia debe traducirse en una mayor autonomía en su gestión y en una menor burocratización. Las mutuas, como asociación de empresarios, deben volver a depender de las empresas que son quienes las financian y reciben sus servicios.

IV. ANÁLISIS DEL DOCUMENTO DEL GOBIERNO SOBRE REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO -29.01.2010-

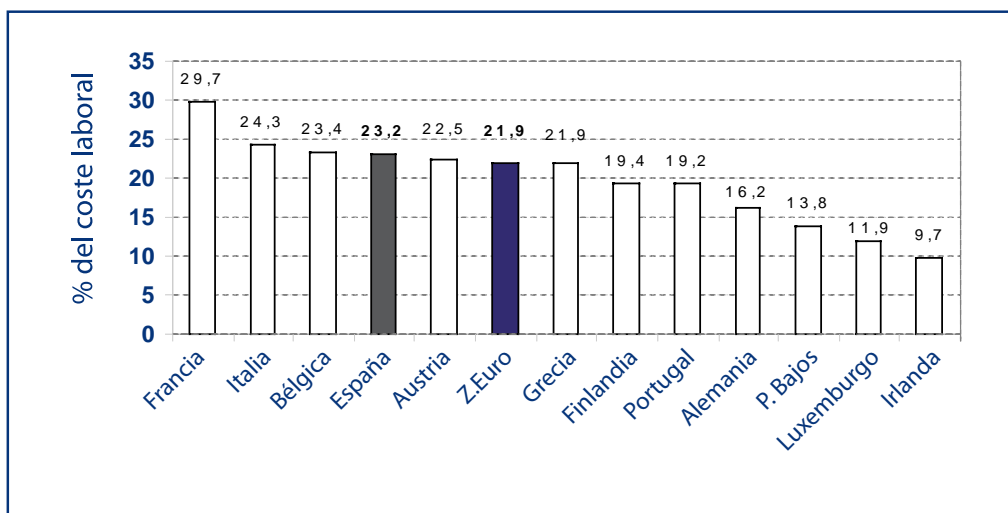
Respecto a los diferentes apartados del documento del Gobierno sobre la REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO, de 29 de enero de 2010, CEOE y CEPYME efectúan las siguientes consideraciones:

Apartado 1. Modificaciones en las cotizaciones sociales.

En el Informe del Gobierno se señala que “los tipos de cotización existentes en nuestro Sistema se enmarcan en la media de los tipos de los países de la UE-15 que componen el grupo de países con el que más fácilmente podemos compararnos”.

Según la OCDE las cotizaciones sociales que tienen que pagar los empleadores en España suponen un 23,2% de los costes salariales, frente a la media de los países integrados en ella que es un 13,6%. Igualmente, España tiene unas cotizaciones sociales de los empresarios por encima de la media de los países de la zona euro, que es de un 21,9%.

España ocupa el 4º puesto en la zona euro como país en el que las cotizaciones sociales pagadas por los empresarios suponen un porcentaje del salario más elevado. Sólo Bélgica, Francia e Italia están por encima.



De igual forma, según los datos de Eurostat las cotizaciones empresariales supusieron en 2007 el 10,8 del PIB en España, frente al 11,2% en la Zona Euro. De hecho, España presenta la cifra más alta sólo por detrás de Bélgica, Suecia, Francia, Italia y Finlandia. Como comparación podemos señalar que en Alemania la contribución de los empresarios a la Seguridad Social es el 10,3% del PIB, en el Reino Unido el 8,7% o en Irlanda el 5,2%. **Sólo igualando el porcentaje sobre el PIB al de Alemania, las empresas españolas ahorrarían en costes salariales anualmente 5.000 millones de euros, lo que equivale a dos puntos de cotización.**

En este apartado 1 del documento también se señala que “los tipos no han sido un obstáculo para la creación de empleo en los años de fuerte crecimiento económico, y que en los momentos de crisis económica permiten mantener el equilibrio del Sistema”.

Como ya se ha indicado anteriormente, **no se comparte esta valoración positiva sobre el mantenimiento de los tipos en momentos de crisis económica ya que no solo se ha mantenido el equilibrio del Sistema, sino que se han generado excedentes significativos a través de una “sobrecotización” que penaliza el empleo y la competitividad de las empresas.**

Por lo que se refiere a las cotizaciones por contingencias profesionales, en el documento del Gobierno se apunta la posibilidad de diferenciar la fuente de financiación de las prestaciones económicas derivadas de dichas contingencias (cuotas empresariales) de la fuente de financiación de la asistencia sanitaria al accidente de trabajo y la enfermedad profesional que prestan las Mutuas de AT y EP, lo que puesto en relación con el apartado 6 referido a la separación de fuentes de financiación, se concreta en la necesidad de una reflexión sobre el mantenimiento del modelo actual, o el tránsito hacia un modelo basado en impuestos para la financiación de la asistencia sanitaria o mixto, contando para ello con el apoyo, durante la primera década “de las reservas generadas” por la gestión de las contingencias profesionales de las MATEPs. **Más adelante, al comentar las propuestas sobre Mutuas, concretaremos nuestra posición al respecto.**

En este apartado de cotizaciones sociales, **sería conveniente que en los recibos de salarios se reflejen las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, a fin de ser conocidas sus cuantías** por el trabajador y percibidas en el ámbito social.

Se incluyen en este apartado la propuesta referida a la consideración de las bonificaciones en la cotización para los contratos de los trabajadores con más de 59 años a cargo de los presupuestos del Sistema de Seguridad Social en lugar de a los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal. En este sentido, **debiera establecerse, de una vez por todas, la financiación del conjunto de estas bonificaciones con cargo a impuestos, tal y como señala la Recomendación Primera del Pacto de Toledo.**

De otro lado, con relación a **la revisión de la cotización de los autónomos** acercándola a los rendimientos reales del ejercicio profesional, se nos suscitan ciertas dudas en cuanto a los instrumentos de control sobre los rendimientos reales y por otro lado, **su análisis exige enmarcarla en las singularidades de cotización del RETA**, en el que existe opción por la base de cotización dentro de la horquilla existente entre la base mínima y la base máxima del Sistema.

Apartado 2. Reservas.

En este apartado del documento del Gobierno se realizan algunas propuestas referidas al Fondo de Reserva de la Seguridad Social y a las reservas de las MATEPs.

Respecto al Fondo de Reserva únicamente se plantea la necesidad de acometer cambios en su gestión a efectos de dotar de mayor agilidad y eficiencia a la misma, objetivo que se comparte aún cuando la falta de concreción en las medidas para tal fin impide evaluar las mismas. Sin embargo, **creemos que la diversificación del riesgo y la obtención de rendimientos adecuados deben ser criterios preferentes en la gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.** En este sentido, en el último año se ha producido una excesiva concentración de riesgo en deuda pública española, supeditando los criterios de prudencia financiera en la gestión del fondo a las necesidades del Tesoro Público.

En cuanto a las reservas de las MATEPs la propuesta del Gobierno pone en cuestión la lógica del mantenimiento de las diferentes reservas de las mismas considerando que “en un Sistema Público la principal garantía de las prestaciones es en última instancia el Estado”.

Tal planteamiento parece olvidar que las Mutuas son colaboradoras del Sistema Público, pero siguen teniendo identidad jurídica como “entidades constituidas por la asociación voluntaria de empresarios”, para el aseguramiento de las contingencias profesionales, y en su caso, de la ITCC, por lo que la garantía del Sistema Público opera, siempre y cuando se hubieran agotado los mecanismos de garantía establecidos en el Sistema Mutual, entre los que se incluye no solo las reservas, sino también el instrumento del reaseguro, y en última instancia, el propio patrimonio de las MATEPs.

Se expone igualmente en el documento una reflexión sobre la ausencia de incentivos a la mayor calidad de la gestión de las Mutuas que se deriva de la obligación de las mismas de revertir a la Seguridad Social el exceso de excedentes producido, incluido el debido a los esfuerzos en la gestión y a las mejoras de eficiencia, proponiéndose la posibilidad de disponer de una parte razonable de los recursos para mejorar las prestaciones de los trabajadores o las empresas mutualizadas.

Para ello, el documento del Gobierno aconseja simplificar las reservas y provisiones existentes y constituir una única reserva para obligaciones pendientes inmediatas.

Con independencia de que el análisis de esta propuesta exigiría acompañarla de datos desagregados sobre la situación de las Mutuas actualmente, que permitieran evaluar el alcance de la misma, cabe indicar que **la constitución de una única reserva sin más no resuelve el problema de la falta de incentivos a la mejor gestión, que debería abordarse de manera global, en el contexto del análisis del modelo mutual y no como lo hace el documento, a través de diversos apartados en los que se introducen consideraciones relativas a las Mutuas (apartado 8 referido a aspectos organizativos, y, tangencialmente en el apartado 10, referido a prestaciones de incapacidad).**

Se reitera en este apartado la reflexión sobre la financiación de la asistencia sanitaria al accidente de trabajo o a la enfermedad profesional con cargo a impuestos. No se debe olvidar que **las Mutuas deben continuar con la gestión de la asistencia sanitaria dada la eficiencia de la misma, como muestra el reconocimiento de los usuarios.**

El planteamiento de reserva única no es coherente con la lógica del aseguramiento de las contingencias profesionales en el que las cotizaciones o tarifa de primas que se fijen, deben ser proporcionales al gasto prestacional vinculado a las mismas para cada año, incorporando la cuantía razonablemente estimada que garantice la solvencia de las MATEPs (a través de la/s reserva/s), y la cuantía que corresponda a los gastos de gestión.

La existencia de mecanismos de garantía de financiación de prestaciones de carácter supranual (invalidez, muerte y supervivencia) y el ya citado reaseguro hacen que sea por completo rechazable el planteamiento de destinar las reservas de las Mutuas al Fondo de Reserva de la Seguridad Social salvo los excedentes procedentes de la gestión de la ITCC que debieran recuperarse al menos parcialmente por parte de los mutualistas.

Por el contrario, en el documento no se hace ninguna referencia al destino de **los recursos existentes en el Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social**, cuyo origen financiero son el 80% del exceso de excedentes de la gestión por las MATEPs de las cuotas de AT y EP, cuya cuantía, según los últimos datos disponibles se sitúa en torno a 4.000 millones de euros y que **debieran aplicarse a la reducción temporal de cuotas sin perjuicio de las actuaciones de carácter preventivo** que se vienen llevando a cabo.

Apartado 3. Previsión Social Complementaria.

Cabe recordar que el artículo 41 de la Constitución Española señala literalmente: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestacio-

nes sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

El enfoque del Gobierno en este apartado no tiene en cuenta el positivo efecto que la PSC tiene, no sólo para garantizar en la situación de pasivo un nivel de ingresos más cercano al de los salarios percibidos en la situación de activos, sino como elemento incentivador del ahorro, y consiguientemente con capacidad de incidencia en el crecimiento de la economía.

Asimismo, se propone el estudio de la desvinculación entre la obligación de jubilarse y la realización de los productos de previsión social complementaria a partir de los 65 años, es decir, desvincular el derecho a la percepción de las prestaciones de PSC de la situación de jubilado en el Sistema Público de Pensiones. La razón de esta propuesta es evitar que esta condición exigida por la PSC sirva de obstáculo para la prolongación de la vida laboral más allá de los 65 años.

Es imprescindible flexibilizar las condiciones de acceso a los fondos de pensiones a partir de la edad de jubilación, con independencia de que se haya ejercido o no el derecho a jubilarse. De igual forma, es imperativo mejorar sustancialmente el tratamiento fiscal en el IRPF de los planes y fondos de pensiones y otras modalidades de previsión social complementaria, como forma de incentivar el ahorro a largo plazo.

Apartado 4. Impacto de género en el Sistema de protección social.

Se considera en el documento del Gobierno que en nuestro país aún no se ha llegado al equilibrio entre hombres y mujeres en carreras de cotización (especialmente entre cotizantes con edades superiores a 45 años) lo que hace desaconsejable aplicar medidas de reforma semejantes a las de otros países de nuestro entorno europeo, que han ido relativizando la intensidad de la pensión de viudedad.

Las únicas medidas que se apuntan van dirigidas al ámbito de los trabajadores autónomos proponiendo que, para aquellas mujeres que han cola-

borado con su trabajo en los negocios familiares, pudiera reconocerse por decisión judicial la cotización a la Seguridad Social durante un período de tiempo que no se determina, ni tampoco se expresa de manera clara cuales serían los efectos de ese reconocimiento, ni a través de que procedimiento.

Apartado 6. Culminación de la separación de fuentes: aspectos presupuestarios.

En este apartado el documento valora la medida de separación de fuentes del nivel contributivo y el no contributivo como “la más exitosa” de las actuaciones de reforma emprendidas por los sucesivos gobiernos. Atribuyen a la misma la garantía de la viabilidad y sostenibilidad del Sistema de pensiones, la posibilidad de atribuir la gestión de los servicios a las Comunidades Autónomas y el mantenimiento de la gestión de las prestaciones económicas bajo la responsabilidad del Gobierno.

Además, se introduce una afirmación que no se corresponde con la realidad, señalando que en el Acuerdo de 13 de julio de 2006 “el Estado se comprometió a asumir la financiación necesaria de los complementos a mínimo si el nivel contributivo del Sistema arrojara déficit, y ese es sin duda un compromiso relevante”. Sin embargo, el texto de este Acuerdo recoge literalmente: “El Gobierno ratifica su compromiso de asumir en el plazo contemplado en la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley General de la Seguridad Social y con cargo a la imposición general, la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, en orden a finalizar el proceso de separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social. Los incrementos de los complementos a mínimos que se produzcan se financiarán a través de la imposición general”.

El plazo legalmente señalado finaliza el 1 de enero de 2014, debiendo el Gobierno asumir en esa fecha la totalidad del gasto en complementos de mínimos con cargo a impuestos, suprimiéndose toda aportación de las cotizaciones sociales a la financiación de esa prestación.

En este año, la aportación realizada por las cotizaciones sociales supera la cuantía de 4.000 millones de euros, representando un porcentaje superior al 60% del gasto total de la prestación.

Los incrementos producidos en el gasto desde la firma del Acuerdo citado, no se han financiado por impuestos, quebrando lo acordado. El texto del apartado supone un cambio unilateral del Gobierno que modifica el compromiso pactado, y que por tanto merece una valoración negativa.

Apartado 7. Culminación de la separación de fuentes: aspectos legales.

En este apartado las propuestas del Gobierno van en la línea de aclarar los textos de la Ley General de Seguridad Social que mantienen entre las prestaciones otorgadas por el Sistema a la asistencia sanitaria y los servicios sociales, desvinculando estas prestaciones universales de los requerimientos del nivel contributivo. Aunque la redacción es confusa parece indicar la necesidad de cambios procedimentales para acceder a los derechos, ya que en este momento las vías de acceso son por insuficiencia de recursos o por la afiliación y el alta en cualquiera de los regímenes del Sistema.

Con base en lo anterior, se propone la elaboración de una nueva Ley General de la Seguridad Social, ciñéndola a las prestaciones vinculadas al nivel contributivo y, eventualmente, a los procedimientos y requisitos para quienes quedaran excluidos de la acción protectora de aquél.

El principio de base sería la naturaleza general de las prestaciones del Sistema (incluyendo desempleo). Todas las contingencias protegidas tendrían carácter obligatorio y universal, estableciendo periodos transitorios para la incorporación a las mismas de aquellos afiliados con contingencias actualmente no cubiertas (desempleo, AT y EP).

Se aboga por “una estructura de cotizaciones que hicieran más transparente las asignación de recursos en el Sistema”. Pero esta idea no se concreta en ninguna propuesta, por lo que, no puede realizarse ninguna valoración, aunque quizás existiese mayor mejora en la gestión, de profundizarse en

dicho cambio estructural.

Se realiza una declaración en cuanto a la necesidad de establecer criterios claros con voluntad de permanencia para resolver problemas de encuadramiento existentes en los regímenes especiales y los sistemas especiales de cotización.

Al respecto hay que señalar que en este momento, y **desde el año 2008 se viene trabajando en el marco del Diálogo Social en criterios reguladores del Sistema Especial de cotización de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Agrario, que abordan el establecimiento de dichos criterios.**

De idéntica forma se viene trabajando en la integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General.

Cabe por tanto suponer que, en su momento, los posibles acuerdos en ambos regímenes se trasladen normativamente, en su caso, a la citada nueva Ley General.

Apartado 8. Aspectos organizativos.

En este sentido, hay que recordar que la Recomendación VII del Pacto de Toledo propugnaba una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y gestión de prestaciones para reafirmar la eficacia gestora del Sistema.

Para el desarrollo de la misma, en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, de Abril de 2001, se incluyó un apartado IX bajo el título Agencia de la Seguridad Social en el que el Gobierno se comprometió, previa consulta con las Organizaciones Sociales, a remitir a las Cortes Generales en el plazo máximo de un año el Proyecto de Ley de Creación de la Agencia de la Seguridad Social, y que este compromiso no se ha cumplido.

Por otra parte, **se considera que dicha modernización debería incorporarse a las MATEPs, desde los puntos de vista de la transparencia, el**

control presupuestario y de funcionamiento, sin perder la flexibilidad y la eficiencia en las formas de gestión.

También se propugna la necesidad de un salto cualitativo en la participación de los trabajadores en las MATEPs, sin renunciar al carácter originario de las Mutuas como asociaciones de empresarios.

Lo anterior permite presumir, que tras las mismas está el criterio de profundizar en el intervencionismo administrativo que, de manera creciente, ha “publicado” a estas entidades privadas, desnaturalizándolas y mermando la eficacia y eficiencia de los servicios que prestan a las empresas asociadas y a los trabajadores de las mismas, y que ha llegado hasta el extremo de traspasar las competencias de control y tutela de las Mutuas, y entrar en el ámbito de actuación de las empresas limitando la libre decisión de las mismas en la elección de sus proveedores, a través del establecimiento del Real Decreto 38/2010 de 15 de enero que modifica el Reglamento de Colaboración de las MATEPs la ampliación a tres años del plazo de asociación de las empresas a la Mutuas, quebrando con ello el marco de competencia leal entre las mismas.

De otro lado, hay que registrar un cierto avance en la implantación del Sistema Bonus en las cotizaciones por contingencias profesionales para incentivar la prevención de riesgos laborales, dado el contenido de su reciente regulación (marzo 2010), algo tímida y bastante restrictiva y, por ello, necesitada de un mayor atractivo para contribuir eficazmente a los objetivos de la Estrategia Española de Seguridad y Salud.

Tanto el criterio de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social como las actuaciones descritas son susceptibles de una valoración negativa desde la perspectiva empresarial, ya que comportan una gran inseguridad jurídica para las MATEPs, introducen elevadas dosis de burocracia con regímenes de fiscalización a priori y a posteriori, limitan hasta convertirlos en prácticamente inoperantes las competencias de los órganos directivos de las mismas a efectos de una correcta gestión de sus funciones, debilitando extraordinariamente los principios mutualistas correspondientes a su condición de entidades de naturaleza y gestión privada, como asociaciones

de empresarios que administran fondos públicos en ejercicio de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Todo ello repercute negativamente en las empresas asociadas (en torno al 90% del total) dificultando, entre otros resultados, la gestión eficaz por las Mutuas de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes que constituye en los primeros quince días la causa de dos tercios del absentismo laboral.

Por otra parte, **la introducción de la propuesta de mayor participación de los trabajadores se puede valorar como una medida cuyo contenido y alcance se desconocen por completo y**, desde luego errática, (ante la carencia del necesario análisis global sobre la modernización de las MATEPs) que pretendidamente se justifica vinculándola al “reconocimiento de las Mutuas como entidades eficaces prestadoras de servicios por parte de los trabajadores de las empresas mutualizadas”. Posiblemente su introducción en el documento **responde a** la voluntad política de **satisfacer una reivindicación de las organizaciones sindicales**, puesto que la valoración satisfactoria de los trabajadores de las empresas mutualizadas está largamente contrastada a través de encuestas y utilización de los servicios mutuales por los mismos.

Apartado 9. Prestaciones: Pensión de Orfandad y de viudedad.

En este apartado se expone un breve análisis de las reformas introducidas en estas prestaciones con la Ley 40/2007, y se realizan algunas reflexiones sobre posibles carencias de la regulación actual.

CEOE propuso en el mes de junio de 2009, en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, del Congreso de los Diputados, **una profunda reforma de las prestaciones de viudedad y orfandad**. Respecto a la viudedad, es una prestación configurada con carácter contributivo, en lógica con el objetivo de responder a una situación de pérdidas de rentas, determinando al beneficiario de la misma en función de su dependencia económica del causante, quien cotiza al Sistema para asegurar ese riesgo. Sin embargo, a lo largo del tiempo y como conse-

cuencia de los cambios jurídicos, sociales y culturales, como pueden ser los derivados de una creciente incorporación de la mujer al mundo laboral y de la legislación sobre divorcio e igualdad de género, se han introducido significativos cambios en cuanto a la determinación del beneficiario de la prestación, que en no pocos supuestos está desvirtuando la condición de dependencia económica de éste -y el carácter de sustitución de renta- y la prestación. Esta situación, comporta un creciente proceso de asistencia-lización –no contributividad- de la prestación de viudedad, que pone en cuestión, al menos en parte, su ubicación en un Sistema contributivo y, por tanto, la plena pertinencia del modelo actual de su financiación.

Cuestiones análogas se plantean en relación con las modificaciones introducidas en las pensiones de orfandad por ajustes a cambios en la realidad socio-familiar, como es la prolongación de los períodos de formación que comportan un más tardío ingreso en el mercado laboral, desvirtuando el carácter contributivo.

Apartado 10. Prestaciones: Incapacidad

El Gobierno propone extender la actual medida de gestión por los EVIs de los procesos de baja por ITCC a partir de los 12 meses de duración, a todos aquellos procesos cuya duración supere “la duración media acreditada”, lo que pudiera ser aceptable.

Este apartado refleja un criterio susceptible de una valoración negativa ya que suscita, por la redacción, alguna duda sobre la continuidad de la actual competencia del INSS de realizar altas a efectos económicos, y, en todo caso, reafirma el actual criterio de la Secretaría de Estado de Seguridad Social de no desarrollar reglamentariamente esta misma competencia para las MATEPs, que está legalmente reconocida, pero remitida a un desarrollo reglamentario que no se ha producido.

De otro lado, **los convenios de colaboración entre el INSS y las MATEPs, con los Servicios Públicos de Salud de las Comunidades Autónomas, tienen, sin duda, un efecto positivo en el control y seguimiento de los procesos de baja por ITCC, pero limitado en su alcance**, ya que sobre un total de procesos situado en el año 2009 en torno a 6 millones, los con-

venios actúan sobre un número situado en torno a 700.000 procesos (13% del total), de los cuales, en tendencia sostenida, aproximadamente un 20% de los trabajadores reconocidos estaban inadecuadamente en situación de baja, bien por ser susceptibles de alta, o de incapacidad permanente.

Se refleja asimismo en el apartado la necesidad de mantener controles específicos a partir del primer día de baja en los procesos de duración inferior a 15 días, que se han introducido por primera vez en los convenios específicos suscritos con las Comunidades Autónomas para el año 2010, y que han venido siendo largamente reclamados por las Organizaciones Empresariales, dado que, **sobre el total de procesos de baja por ITCC, los de duración inferior a 15 días representan un porcentaje en torno al 60%, estando el pago de la prestación durante ese periodo directamente a cargo del empresario.**

A pesar de ello, **no se conoce la existencia, por parte de la Administración de la Seguridad Social, de ningún estudio que refleje el coste directo que representan para las empresas, que además, durante esos periodos, financian también la cotización por esta contingencia.** Es decir, asumen el coste del aseguramiento de la contingencia, y cuando esta se produce, asumen el pago de la "indemnización" o prestación económica.

Los reiterados planteamientos de las Organizaciones Empresariales de supresión de esta obligación empresarial, y, alternativamente, el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento –en los mismos términos que el INSS-, con participación de las empresas en estos procesos, **hasta la fecha no han tenido acogida.** Ha sido necesario que tras la intervención de la Abogacía del Estado se haya adoptado y publicado criterio vinculante de la Administración citada que permite las actuaciones de control y seguimiento de los procesos de baja por ITCC desde el primer día de la baja por las MATEPs.

Con independencia de lo anterior, en el apartado se incluye el criterio del Gobierno sobre la necesidad de que la incapacidad permanente absoluta no pueda compaginarse con el trabajo (como ocurre con algunos colectivos, por ejemplo trabajadores de la ONCE aquejados de ceguera), o la utilización de la incapacidad temporal como prestación "refugio" en situaciones

sociales de vulnerabilidad económica (finalización de contrato, atención a familiares enfermos, etc.,...). Al respecto, parece conveniente abrir un debate buscando fórmulas o alternativas que permitan avanzar en la protección social, en su caso, de estas situaciones, evitando los efectos perversos que la actual regulación de la ITCC genera.

Apartado 11. Prestaciones: Edad de jubilación.

En el Régimen General, la edad media en el año 2004 era de 62,97 años, incrementándose hasta el 2009, en el que se ha llegado a 63,27 años. En esta evolución han tenido incidencia medidas adoptadas en sucesivos Acuerdos Sociales (años 2001 y 2006).

Se considera que **el avance logrado en la aproximación de la edad real de jubilación a la edad legal** (65 años actualmente), que se califica como un esfuerzo de racionalización, **debe continuar**, por razón del incremento previsto de la esperanza de vida, que debe compensarse con otros factores para garantizar la sostenibilidad del Sistema, buscando que ambas variables sigan un curso paralelo.

A tal fin el documento del Gobierno propone las siguientes medidas:

- a) Búsqueda de alternativas individuales de anticipación voluntaria de la edad de jubilación en la previsión social complementaria, excluyéndolas del sistema de reparto.
- b) Incentivar la prevención de riesgos laborales, los cambios de condiciones y lugar de trabajo en lugar de la jubilación anticipada.
- c) Fomentar la jornada flexible durante los últimos años de vida laboral.
- d) Limitar las reducciones de plantilla en las empresas con beneficios e imponer la cofinanciación de los sobrecostes producidos por la exclusión temprana del mercado de trabajo a las empresas.

- e) Eliminar las formas de uso del despido indebido como forma de acceso a la jubilación anticipada. Se concreta esta propuesta limitando los contratos individuales de prejubilación de la Ley 40/2007 a aquellos trabajadores que se encuentren fuera de la negociación colectiva, y estableciendo la obligación de compromisos claros de cofinanciación por parte de las empresas.
- f) Junto con estas medidas dirigidas a aproximar la edad real de jubilación a la edad legal, se considera en el documento del Gobierno que la evolución de la esperanza de vida "hace necesaria una actuación más decidida" para lo que se propone desplazar la edad legal u ordinaria de jubilación desde los 65 hasta los 67 años, con aplicación paulatina del incremento, a lo largo de un periodo de tiempo "razonable" que, debe coincidir en su inicio con el año 2013.

Para CEOE y CEPYME cabe efectuar los siguientes comentarios y propuestas:

- 1) **En el apartado b)** habría que establecer un procedimiento general de aplicación a aquellos sectores en los que por razones de siniestralidad, peligrosidad, toxicidad, etc..., resulte oportuno la consideración de coeficientes reductores de la edad de jubilación.
- 2) **Sobre el apartado c)**, cabe recordar que existen fórmulas en nuestro sistema como la jubilación parcial –vinculada o no a contrato de relevo- que ya tienen jornada flexible.
- 3) **Respecto al apartado d)**, realizamos una valoración negativa por cuanto que se ignora la estrecha relación existente entre el Sistema de Seguridad Social y la realidad del mercado laboral y la actividad productiva.
- 4) Finalmente, **sobre el apartado e)**, la propuesta del Gobierno merece también una valoración negativa.
- 5) La medida de incremento de la edad legal de jubilación ha sido to-

mada en otros países del entorno europeo (Alemania, Francia, entre otros), y sin duda tiene repercusiones en la sostenibilidad y viabilidad financiera del Sistema, por la vía de la reducción del gasto que acompaña al retraso en el acceso a la pensión de jubilación. Su valoración **exige mayor rigor y concreción en cuanto a su desarrollo.**

Desde esta perspectiva, **hay que recordar que junto a la edad ordinaria de jubilación de 65 años**, y a la voluntariedad del trabajador en el ejercicio del derecho a la jubilación, **ha sido necesario establecer legalmente la capacidad convencional**, a través de la negociación colectiva, **de la obligación de jubilación a dicha edad**, con determinadas condiciones y **requisitos en materia de empleo.**

No obstante, dada la evolución, entre otros, **de la esperanza de vida y la mejora de las condiciones de trabajo**, que especialmente se han significado en España en los últimos años, **parece razonable el objetivo señalado**, entre otros organismos, por el Fondo Monetario Internacional, **de alargar gradualmente la vida laboral**, teniendo presente la voluntariedad de la decisión y la necesidad de hacer más atractiva la actual incentivación, en estrecha correlación entre cotizaciones y prestaciones a percibir.

Apartado 12. Determinación de la Prestación de Jubilación.

En este apartado, partiendo de la consideración de que el tronco central de un sistema público de pensiones sigue siendo la pensión de jubilación, se hace un recordatorio de las medidas tomadas en relación a esta prestación, desde el desarrollo de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, calificándolas de elementos fundamentales para la sostenibilidad y equidad del Sistema de Pensiones, propugnando la necesidad de avanzar, a través de reformas paulatinas, con periodos transitorios prolongados, en la misma dirección, para “mantener de forma constante la confianza en las prestaciones del Sistema”.

Se apuntan algunas líneas de actuación: actuar en los procedimientos de cálculo de la base reguladora de la pensión, suprimir la posibilidad de procedimientos alternativos para dicho cálculo, limitar la capacidad de elección

de base de cotización, establecer una única base reguladora para el cálculo de todas las prestaciones del Sistema, fijar un procedimiento de cómputo de la pensión de jubilación que garantice la equidad interna del Sistema y la correspondencia entre cotizaciones y prestaciones.

Para CEOE y CEPYME es muy importante que las referencias que se tomen caminen en el sentido de relacionar estrechamente las cotizaciones efectuadas y las prestaciones a percibir.

El sistema público de pensiones debe seguir siendo la piedra angular sobre la que se asienta la percepción de rentas de los trabajadores una vez que haya ejercido su derecho a la jubilación. La reforma debe incidir sobre las condiciones de acceso a la pensión pública y el cálculo de la prestación. En ningún caso se pone en duda la continuidad del sistema actual de pensión pública.

Respecto a la edad de jubilación, lo realmente relevante deben ser los años de cotización previos necesarios para acceder a la pensión. El sistema debe incentivar los años de trabajo, no el mero acceso a una edad, de forma que largos periodos de cotización deben ser el elemento primordial que de lugar al derecho a la prestación. **De forma complementaria, como se ha comentado en el apartado 11, el retraso de la jubilación debe ser una decisión voluntaria, con mayor incentivación que en la actualidad.**

El derecho a percibir una pensión no es una concesión del sistema de seguridad social al trabajador, sino una prestación a la que se tiene derecho tras cumplir una serie de condiciones, entre las que como hemos mencionado, debe ser fundamental el número de años de cotización.

Por último, **el ejercicio del derecho a recibir la prestación no debe ni puede ser incompatible con realizar una cierta actividad laboral.** En el siglo XXI, en el que la esperanza y la calidad de vida se han extendido en gran medida, parece absurdo que el trabajador deba optar radicalmente entre una situación de activo o de jubilado, sin que apenas quepa situaciones intermedias. El ejercicio de este derecho, adquirido gracias a largos años de cotización, no tiene porque ser incompatible con el ejercicio de actividades laborales.

V. PROPUESTAS EMPRESARIALES PARA LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Desde el punto de vista empresarial aportamos propuestas y orientaciones sobre factores y elementos que consideramos básicos para abordar con éxito el necesario proceso de reformas en materia de Seguridad Social, a partir del análisis y valoración del documento planteado por el Gobierno y de la indispensable reducción de las cotizaciones a cargo de las empresas.

A tal fin consideramos necesario y urgente:

- 1. Valorar adecuadamente los costes por cotizaciones que actualmente soportan las empresas para poder determinar el montante que deberían tener en el futuro, reduciéndolas, con el objeto de mejorar la competitividad y no afectar a su viabilidad.**

En este sentido es preciso que tal valoración no se haga en términos de tipos medios de cotización (como hace el Gobierno en su documento), sino de participación de los costes por cotizaciones calculados sobre el PIB.

Es de esta manera como se podrá conocer mejor la desfavorable posición actual de las empresas españolas con respecto a las de otros estados miembros de la Unión Europea y a nivel internacional.

- 2. Poner fin a los continuos aplazamientos por parte del Gobierno en cuanto al compromiso de separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, que en ningún caso podrá demorarse más allá del año 2014.**

En este sentido, debe finalizar la situación actual consistente en que con cargo a cotizaciones se pague el complemento a mínimos, razonable desde el punto de vista de política social, pero ajeno a los requerimientos de contributividad del sistema.

La separación de fuentes debe tener como consecuencia la reducción efectiva de cotizaciones empresariales.

3. **Reforzar la contributividad del Sistema de Seguridad Social, como exige el Pacto de Toledo, para hacerlo sostenible, lo que implica intensificar la relación entre las aportaciones durante la vida activa y la pensión que en su momento se vaya a recibir.**
4. **Ampliar sustancialmente el periodo de cómputo para calcular la pensión, al igual que ya han hecho otros estados miembros de la Unión Europea. En un futuro el cómputo debería abarcar toda la vida laboral, de modo que se puedan ponderar con justicia los distintos momentos de la actividad del trabajador, cuyos ingresos pueden variar notablemente entre el comienzo y el final de su participación en el mercado de trabajo.**
5. **Adoptar las medidas precisas para que la edad de jubilación legal (65 años) y la real (63,27) coincidan lo más posible. Además, es preciso favorecer la prolongación de la vida activa, más allá de los 65 años, cuando ello sea posible, con nuevos y más potentes incentivos, ya que en la actualidad la jubilación gradual y flexible y el contrato de relevo, que permite el rejuvenecimiento de las plantillas, apenas son utilizados.**
6. **Establecer mecanismos de ajustes de las cotizaciones sociales a lo largo del ciclo, de forma que se hagan compatibles las necesidades de estabilidad del sistema a largo plazo con reducciones coyunturales de las cotizaciones en momentos de recesión y alto desempleo, como mecanismo anticíclico de impulso del empleo.**
7. **Mantener la posibilidad de la jubilación anticipada como medida de regulación del volumen de empleo con condiciones y requisitos flexibles y compatibles con la viabilidad de las empresas.**

En el mismo sentido y por tratarse, asimismo, de política de empleo, las bonificaciones para incentivar la contratación debieran ser financiadas por los Presupuestos Generales del Estado y no con cargo a cotizaciones.

8. **Definir criterios sobre el montante razonable del Fondo de Reserva en un contexto de crisis y de desempleo como es el actual, así como revisar el modelo de gestión del mismo.**
9. **Clarificar y adecuar la relación entre cotizaciones y prestaciones dentro del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, que se ve perjudicada por el planteamiento que contiene el documento de Gobierno.**

No es aceptable utilizar los rendimientos reales como base para la cotización de los autónomos, porque ello comportaría un incremento del coste por cotizaciones en un momento de extraordinaria dificultad desde la perspectiva empresarial. Además la propuesta que se contiene en el documento mencionado generaría como efecto colateral un mayor burocratismo incompatible con las posibilidades de pymes y autónomos.

10. **Aumentar los incentivos fiscales para los sistemas de previsión social complementaria, en particular de los planes de pensiones complementarios que han perdido atractivo por falta de los mismos. Se debe favorecer, asimismo, el cobro de prestaciones en forma de renta vitalicia asegurada. Además, es conveniente incorporar medidas concretas al desarrollo de la previsión social empresarial en las PYMES.**
11. **Revisar la actual situación de la ITCC de modo que:**
 - Esta prestación pase íntegramente al INSS entre el cuarto y decimoquinto día, sin que ello afecte a las cuentas de explotación de las Mutuas.

- Mejora efectiva del papel de las Mutuas en el control de la ITCC, aplicando la legislación que ya está aprobada al respecto.
 - Incremento de los periodos de actuación que corresponde controlar a los EVIS.
12. Reconocer y respaldar el papel de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, como asociaciones empresariales, con su propia identidad, y que actúan como colaboradoras con el Sistema Público. Para ello habrá de partirse de una visión global de sus funciones y, además:
- Poner fin al incesante intervencionismo burocrático, que le resta eficiencia.
 - Respetar los Fondos Mutuales de Reserva.
 - Garantizar el adecuado destino del Fondo de Prevención y Rehabilitación.
 - Valorar la posibilidad de financiación de la asistencia sanitaria con cargo a impuestos, garantizándose que continúe la gestión de la misma por las Mutuas.
 - Definir el papel de los representantes de los trabajadores en las Mutuas respetando en todo caso la naturaleza empresarial de estas entidades, que ya tienen establecido procedimientos para la participación e implicación de aquellos.
 - Incentivar la gestión eficiente de las Mutuas, tanto a efectos de cotizaciones, como de mejora de prestación.
13. Finalmente, es necesario disponer de una Memoria Económica de la Reforma que plantea el Gobierno, así como del calendario previsto para la misma.