

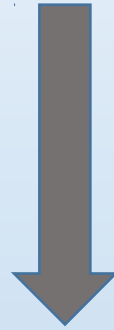
PROPUESTAS PARA UNA REFORMA SOSTENIBLE Y JUSTA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ANDORRA

Yolanda Valdeolivas García
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Madrid

1. PREMISAS:

CONCEPTOS CLAVE Y CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESTADO DEL BIENESTAR

El sistema de Seguridad Social (SS en adelante) responde a la función de los Estados, que mayoritariamente asumen como esencial, de protección de las situaciones de necesidad de los ciudadanos provocadas por la actualización de riesgos de incidencia generalizada, conectadas o no directamente con la actividad laboral



sistema organizado de prestaciones de naturaleza pública, destinado a la protección de determinados **riesgos sociales** de afectación individual (predeterminados y tasados, aunque muy homogéneos en los países europeos occidentales) y las **situaciones de necesidad** que nacen de su actualización (**contingencias**)

SS: Modalidad específica (la más importante) del genérico marco de la protección social, pero caben otras fórmulas

asistencia social de las CC.AA. (en España)
ayudas de otras entidades públicas estatales

Por:

- extensión de las situaciones protegidas (contingencias cubiertas)
- intensidad de su contenido protector (cuantía prestaciones económicas y técnicas)
- número de personas protegidas (afiliados a la SS, cotizantes y no cotizantes)
- recursos económicos destinados a su financiación



- ✓ **LA IMPORTANCIA DE LA SS ES SIGNIFICATIVAMENTE SUPERIOR A CUALQUIER OTRA FÓRMULA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DIFÍCILMENTE SUSTITUIBLE POR OTROS MODELOS (PRIVADOS O ASEGURADORES NO PÚBLICOS)**
- ✓ **JUNTO CON EL TRABAJO DE CALIDAD, QUE PERMITE RECIBIR RECURSOS Y ATENDER A OBLIGACIONES CONTRIBUTIVAS, ES ELEMENTO AGLUTINADOR POR EXCELENCIA DEL SENTIMIENTO DE PERTENENCIA A UNA COMUNIDAD, cuya ausencia o insuficiencia provoca DESAFECTO DE LA POBLACIÓN CON EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES, CAPAZ DE CONTAGIAR OTROS ASPECTOS DE LA VIDA SOCIAL. LA SS OTORGA CERTIDUMBRE Y CALIDAD DE VIDA, lo que presupone un equilibrio entre sostenibilidad económica y social, con implicaciones sistémicas.**

RASGOS DEL SISTEMA DE SS (en el modelo social europeo occidental)

-SOCIALIZACIÓN: se asume por toda la sociedad, a través de la **financiación** de su coste económico, mediante **cotizaciones** al sistema (**cuotas** a la Seguridad Social) o contribuciones generales (**impuestos**) de carácter público, (**nivel contributivo o no contributivo** respectivamente)

Los activos (empresarios y trabajadores) contribuyen con una cuota prefijada (en función de salarios **para los trabajadores, o ingresos recibidos para autónomos, que seleccionan su tramo de cotización**). La cotización se compone, en el trabajo por cuenta ajena, de una **cuota patronal** y una **cuota obrera**, a ingresar por la empresa a la SS en un pago mensual único.

IMPORTANTE mantener una correlación eficaz y adecuada entre cotización y prestación (principio de contributividad) para garantizar ingresos proporcionados a los gastos del sistema y sostenibilidad económica, sin arriesgar la suficiencia de las prestaciones. Introducir elementos correctores de solidaridad y reparto, para corregir resultados que la contributividad pura y sin correcciones condena a exclusión del sistema y pobreza, en un sistema de APORTACIÓN Y PRESTACIÓN DEFINIDAS.

-PÚBLICA: **SS: POTENTE ELEMENTO DE COHESIÓN SOCIAL, con efectos en las demás esferas políticas** los poderes públicos asumen la ~~responsabilidad de la~~ protección de los riesgos y contingencias e situaciones de necesidad y en su gestión, reconocimiento y control, sin perjuicio de la posible colaboración de sujetos privados

-OBJETIVACIÓN: la protección se dispensa por la simple **conurrencia del daño**, en **situaciones protegidas** y prestaciones destinadas a su cobertura predeterminadas o tasadas legalmente; la protección no se condiciona a la imputación subjetiva o culpabilista del riesgo o daño, ni alcanza a la cobertura de perjuicios diferentes de los establecidos en causa o cuantía. Diferencia, pues, con seguro privado. Prestaciones también predeterminadas, que valoran la situación de necesidad y su adecuada superación

ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

RIESGO: eventualidad protegida por el sistema y predeterminada

- común
- profesional

CONTINGENCIA: actualización del riesgo; de idéntico riesgo (enfermedad o accidente) pueden derivar diversas contingencias, según sus efectos

- común
- profesional: tratamiento privilegiado en muchos sistemas (protección automática y > contenido protector) □ posible fuente de reformas: ¿justificado tratar mejor = estados de necesidad según causa?

ESTADO DE NECESIDAD: exceso de gastos y/o disminución de ingresos provocado en el sujeto protegido

HECHO CAUSANTE: cumplimiento de requisitos de acceso a la protección (no necesarios en nivel no contributivo, sustituidos por carencia de ingresos junto a otros específicos de la protección de que se trate)

- Afiliación
- Alta
- Cotización: debe haber cierta proporcionalidad con el salario y asegurar una prestación ajustada a él

PRESTACIÓN: pluralidad de técnicas, para asegurar la protección más adecuada del estado de necesidad

➤ Económicas

- Subsidio
- Pensión
- Indemnización

Su cuantía, en general, se calcula por bases reguladoras (sumas de salarios) y garantizan, con cuantías predeterminadas, una protección adecuada (rentas de sustitución) para superar el estado de necesidad

➤ No económicas (asistencia sanitaria, servicios sociales, formación profesional...)

¿CÓMO SE DETERMINA LA CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS?

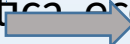
- **DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA INICIAL:** en prestaciones a tanto alzado, la cuantía se suele fijar directamente por la norma o considerar la base reguladora (BR) → sumas de bases de cotización (BC) en un determinado período, según salarios cotizados. En **pensiones y subsidios**, la regla es la aplicación de porcentajes (%) sobre BR (de períodos más prolongados en pensiones, más cortos en subsidios). En nivel no contributivo, cuantías fijas. **Relevante que el % sea adecuado para asegurar una tasa de sustitución suficiente y adecuada**
- **APLICACIÓN DE LÍMITES MÁXIMOS:** todas las prestaciones periódicas se someten a topes máximos y mínimos indirectos, por la existencia de BC máximas y mínimas. Pero las pensiones, además, están topadas directamente en cuantías máximas (solidaridad y redistribución)
- **APLICACIÓN DE LÍMITES MÍNIMOS:** no cuantía mínima determinada, sino → complemento al importe de la pensión calculado según las reglas de determinación inicial → garantizar un mínimo de subsistencia, según tipo de pensión y situación familiar del beneficiario. El complemento a mínimos (no contributivo) no es una cantidad fija para todo beneficiario; se somete a límite de ingresos fijada por LPGE (incluida la pensión) → diferencia entre ese límite de ingresos legalmente determinado y los realmente obtenidos por el beneficiario. No pensión mínima, sino garantía de ingresos mínimos de los pensionistas

- **REVALORACIÓN DE PENSIONES:** si la cuantía de las pensiones no se actualiza periódicamente desde su reconocimiento inicial devienen insuficientes por pérdida progresiva de poder adquisitivo; también se trata de hacer partícipes a los no activos de los crecimientos económicos y de productividad de la sociedad (*solidaridad intergeneracional*).
- **COMPLEMENTO POR MATERNIDAD/PATERNIDAD:** España (como referencia) premiaba inicialmente la aportación demográfica de las mujeres con pensión contributiva con un % adicional a su cuantía inicial según número de hijos nacidos o adoptados con anterioridad al hecho causante, ampliando el tope máximo anual aplicable hasta un 50% adicional, pero tras STJUE que los declaró contrario al principio de igualdad entre mujeres y hombres, se obliga a reconocerlo a ambos progenitores. Medida inicialmente dirigida a recortar la brecha de género en materia de pensiones, por la menor cuantía de las pensiones de las mujeres respecto de los hombres, al tener vidas laborales más cortas e inestables por el cuidado de hijos, pero parcialmente defraudado por una cierta equiparación (no igualdad) de todos los progenitores.
- **RECARGO DE PRESTACIONES:** por incumplimiento empresarial de deberes de prevención de riesgos laborales, que incrementa prestaciones a costa del empleador incumplidor.

2. MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL: EL SISTEMA ELEGIDO COMO MARCO JURÍDICO Y ECONÓMICO DE PROTECCIÓN SOCIAL ES FRUTO DE UNA ELECCIÓN POLÍTICA NO NEUTRAL Y DETERMINA CONSECUENCIAS EN EL MODELO SOCIAL Y EFECTOS ECONÓMICOS (CALIDAD DE VIDA Y NIVEL DE BIENESTAR SOCIAL)

Dos modelos históricos de Seguridad Social

 **Universal (anglosajón: Beveridge)**
Profesional (continental: Bismark)

Actualidad: **sistemas mixtos** □ elementos y rasgos de ambos modelos, pero con irrenunciables elementos de solidaridad, reparto y redistribución del sistema Beveridge SS como instrumento de política económica y social. Implantación progresiva con altibajos y etapas de recorte 



En Europa, clara preferencia por **SISTEMAS UNIVERSALISTAS**, de gestión y financiación pública y consideración como función esencial de los poderes públicos: la financiación de la SS no debe soportarse únicamente por los trabajadores (etapa profesional), sino que el Estado debe contribuir activamente, asumiendo el déficit en la protección de situaciones de necesidad



Generalización de la protección en el ámbito subjetivo y objetivo: todos los ciudadanos en todas las contingencias que determinen estados de necesidad. Beneficiarios: no solo **trabajadores**, sino **ciudadanos**, y ampliación de los riesgos cubiertos.



Dos niveles básicos de protección: **contributivo** y **no contributivo**, y **Seguridad Social complementaria**, libre o voluntaria. **Cuanto más débil e insuficiente resulta el sistema público, mayor espacio para SS complementaria, pero esta no redistribuye ingresos y riqueza (ni gastos) y genera desigualdad** porque solo los niveles de renta más altos podrán sumar fondos capitalizados y ahorro individual a una protección pública mínima e insuficiente.

RIESGOS: - **desafección** de la población en general con el Estado

- **incremento de la pobreza** tras el retiro, con afectación al consumo y a la economía

NIVEL CONTRIBUTIVO

- **Acción protectora** de situaciones **conectadas con el trabajo**: pérdida de retribución derivada de la imposibilidad o limitación, o el cese temporal o definitivo, en la actividad profesional, a través de prestaciones económicas sustitutivas de las rentas o salarios dejados de percibir y sustituidos por una prestación temporal o vitalicia (pensiones periódicas y vitalicias; subsidios periódicos y temporales; indemnizaciones o cantidades a tanto alzado)
- **Requisitos de acceso**, determinación y cálculo de la cuantía de las prestaciones estrechamente conectados con el **trabajo causante y su retribución** (situación de alta o asimilada, períodos de carencia, BC, BR, porcentajes)
- **Financiación** por **cotizaciones o cuotas** abonadas por los empresarios y trabajadores, mediante la aplicación de porcentajes o tipos sobre una base de cotización calculada sobre el salario percibido o, en su caso, tarifada o fija, en función del riesgo objeto de protección
- **Gestión pública**: Administración especializada prestada por funcionarios públicos

NIVEL NO CONTRIBUTIVO: nacionales y extranjeros con residencia legal

- **Acción protectora:** suele incluir jubilación, invalidez o discapacidad, cargas familiares y, en su versión más protectora, Ingreso Mínimo Vital (carencia de ingresos en unidad familiar)
- **Financiación:** vía **impuestos**, y gestión por las CC.AA. (salvo ciertas prestaciones familiares gestionadas por el INSS)
- **Reconocimiento**, salvo las devengadas por hijo o persona acogida a cargo con discapacidad, por nacimiento o adopción de un hijo, o por parto o adopción múltiples, **condicionado** a la existencia de determinados **límites de ingresos por parte del beneficiario**
- Las **prestaciones** no contributivas pueden ser:
 - pensiones: periódicas y vitalicias, caracterizadas como mínimos de subsistencia
 - subsidios: periódicos y temporales
 - Asignaciones o cantidades a tanto alzado

La SS pública, mínima y obligatoria puede complementarse mediante la **SS libre o voluntaria**, articulada a través de:

- **Mutualidades previsión social:** entidades aseguradoras privadas
- **Fundaciones laborales:** se constituyen por convenio colectivo o acuerdo de empresa
- **Planes y fondos de pensiones** regulados legalmente (promoción de planes de pensiones de la modalidad de empleo).

Quedan fuera del sistema de SS y de su acción protectora **otras fórmulas de previsión voluntaria**, individuales y colectivas, desarrolladas por entidades aseguradoras y financieras conforme a fórmulas estrictamente mercantiles: seguros privados, planes de ahorro, etc., aunque puedan proteger contingencias coincidentes total o parcialmente con las protegidas por la SS.

Ese modelo suele tener **reflejo constitucional** (España: arts. 41 CE, en general, y 50 CE, respecto de las pensiones), **asegurando y dando estabilidad a algunos de los principios básicos del modelo de SS:**

- **UNIVERSALIDAD:** desde el punto de vista subjetivo: protección de todos los ciudadanos; y objetivo: protección de todas las situaciones de necesidad
 - **UNIDAD:** financiera, gestora y de acción protectora; sistema unitario, pese a su estructura compleja, con diversos regímenes protectores
 - **SOLIDARIDAD: sistema de reparto** de rentas y prestaciones **intergeneracional e intrageneracional;** SS como instrumento de solidaridad y redistribución de rentas y riqueza
 - **IGUALDAD:** tratamiento homogéneo de situaciones protegidas y del nivel de protección
 - **SUFICIENCIA:** protección idealmente adecuada en su cuantía para permitir superar el estado de necesidad
- Derecho público y con carácter imperativo y de orden público
 - Intervención de la **autonomía de la voluntad únicamente en el marco de las mejoras voluntarias (SS complementaria):** complemento privado a las prestaciones públicas pactado en **negociación colectiva**

3. EL PRINCIPAL RETO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL: SU FINANCIACIÓN EN MODELOS ECONÓMICOS Y DEMOGRÁFICOS CAMBIANTES


El Sistema de Seguridad Social es un fondo de recursos procedente de distintas **fuentes**:

- Aportaciones específicas (cuotas y primas) de los asegurados (trabajadores y autónomos) y los empleadores; sustrato profesional □ **principio de contributividad**
- Aportaciones de PGE, vía impositiva, en coherencia con el **principio universalista y el componente asistencial de la SS**

MODELO ESPAÑOL □ *principio de unidad financiera (de todos los recursos del sistema de SS: patrimonio único de la SS)*

Recursos del sistema:

- *aportaciones del Estado (básicamente, para financiar nivel no contributivo; no aportaciones a nivel contributivo)*
- *cuotas de las personas obligadas*
- *cantidades recaudadas por recargos, sanciones o análogas*
- *frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales*
- *otros ingresos*

FINANCIACIÓN de la SS: el más grave problema de los sistemas de SS en el s. XXI que explica sus tendencias de reforma. Pero riesgo de **sobredimensionamiento** de la crisis del sistema  se viene alertando desde hace décadas por muchos como inevitable e inmediato, sin haberse actualizado en nuestro contexto más cercano reformas que supongan cambio de paradigma. *¿Excusa para reformas ideológicas?*

Causas internas y **externas** que impactan sobre el sostenimiento y viabilidad económica de la SS, que *deben demostrarse objetivamente, no presuponerse de forma apriorística o mecánica*

CAUSAS INTERNAS:

- continuada expansión de prestaciones y beneficiarios (gastos)

Andorra: alguna matización, porque realmente no ha habido un incremento significativo de prestaciones y beneficiarios, ni reducción de ingresos en términos que hagan temer, como en resto de países de su entorno, por la insostenible “generosidad” del sistema

PROBLEMA: INFRAFINANCIACIÓN ESTRUCTURAL (COTIZACIONES MUY BAJAS EN RELACIÓN CON LOS SALARIOS) Y DESVÍO DE CUOTAS PARA ATENDER OTRAS FUNCIONES A CUBRIR VÍA PGE



QUIEBRAN PRINCIPIOS DE CONTRIBUTIVIDAD Y PROPORCIONALIDAD □ ASIMETRÍA CON EUROPA

CAUSAS EXTERNAS:

En realidad, las **verdaderas causas que originan la supuesta crisis financiera de la SS**, en **modelos sociales consolidados y garantistas**, está precisamente fuera del sistema, por:

- **Crisis productiva** (menores tasas de crecimiento y desarrollo económico, ciclos más inestables)
- **Crisis de empleo** (elevadas tasas de desempleo, salarios bajos, acceso tardío e inestable al mercado de trabajo, economía irregular...)
- **Crisis demográfica** (envejecimiento población, cambio curva demográfica con menos activos)

Andorra: causas externas no resultan singularmente graves y se muestran menos urgentes que en el resto de Europa

LOS SALARIOS SERÍAN CAPACES DE SOPORTAR **MAYORES TIPOS DE COTIZACIÓN**, con la consiguiente **MAYOR RECAUDACIÓN**, porque:

- menos del 4% del PIB se destina a gasto en pensiones (11% media europea y 14-15% países con < PIB)
- los porcentajes sobre el salario aplicables a empresarios y trabajadores para determinar las cuotas son sensiblemente inferiores a los países de su entorno, y desequilibrados en las cargas que asumen empresas y trabajadores

NUEVA ASIMETRÍA CON EL CONTEXTO EUROPEO

El aumento del número de pensionistas (coyuntural por *baby boom*) y la mayor esperanza de vida que prolonga la percepción durante más años **no son los principales responsables, en general, de la crisis de los sistemas de pensiones**

NO EN ANDORRA  SISTEMA SS DÉBIL POR FACTORES INTERNOS Y ESTRUCTURALES

- **NO HA ALCANZADO DESARROLLO ESPERABLE Y COHERENTE CON SU ESTATUS ECONÓMICO, porque DESCONECTA MERCADO DE TRABAJO (y nivel de vida) Y SISTEMA DE PENSIONES (rentas de actividad elevadas sin reflejo en pensiones equivalentes)**
- **REFORMAS DE RECORTE O REGRESIVAS EN PROTECCIÓN SUPONDRÍAN EMPEZAR A RETROCEDER ANTES DE LLEGARSE A UN NIVEL DE PROTECCIÓN HOMOLOGABLE EN TÉRMINOS EUROPEOS Y RESPECTO DE ECONOMÍAS COMPARABLES**

En este contexto, recortar gastos no es la única solución, y conduciría a un modelo asistencialista más distante de los parámetros europeos. Cabe ajuste entre capacidad contributiva (y contribución efectiva de asegurados y empresas) y nivel de protección o tasa de sustitución **REDUCIR LOS COSTES VÍA RECORTE DE CUANTÍA DE LAS PENSIONES NO MEJORA LAS FINANZAS DEL SISTEMA, PERPETÚA EL DESEQUILIBRIO E INCREMENTA LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA**



ADECUAR GASTOS E INGRESOS DEL SISTEMA □ no limitar el gasto por el nivel de ingresos, sino **reformular los ingresos para atender al nivel de gasto**. Se cotiza muy poco (a imagen de un sistema impositivo muy favorable para el contribuyente) → clara insuficiencia de recursos económicos del sistema para garantizar pensiones dignas

Por tanto, **NIVEL CONTRIBUTIVO MUY DÉBIL, POCO ACOMPAÑADO DE NIVEL NO CONTRIBUTIVO QUE GARANTICE RENTAS O MÍNIMOS VITALES** en caso de ausencia de ingresos: muy escaso, con requisitos muy exigentes, incluida la existencia de cotizaciones, y cuantías muy por debajo de los niveles de rentas vitales. **Doble anomalía respecto de Europa**, donde, en general, las prestaciones no contributivas protegen en términos de suficiencia a los ciudadanos que se ven expulsados del nivel contributivo, o complementan pensiones contributivas por debajo de una determinada cuantía para garantizar un mínimo nivel de ingresos

CONSOLIDAR MÉTODO FINANCIERO DE REPARTO, que garantiza una distribución más equitativa de las cargas (para incrementar ingresos sin castigar a los más débiles económicamente) y de la protección de los más vulnerables, debiéndose gravar de forma desigual la diversa capacidad contributiva de los asegurados. Apoyo, en su caso, con *financiación fiscal progresiva*, según las capacidades de los contribuyentes

En suma, la necesidad de reforma de las pensiones en **Andorra** recomienda reconocer e **intervenir en algunos elementos intrínsecos** del sistema, que *predeterminan las opciones políticas*:

- **la financiación resulta insostenible, más por ineficiente y desequilibrada con parámetros laborales que por real y potencialmente deficitaria**
- **el sistema no cumple algunos estándares mínimos del modelo social europeo de protección de la vejez e ignora sus intrínsecas técnicas redistributivas y solidarias, identificando un marco de protección del retiro por edad ajeno y distante al de sus homólogos en Europa**
- **Andorra debe incorporarse a ese contexto de protección social europeo propio del Estado del Bienestar y, dentro de tal marco, adecuar su sistema protector en coherencia con sus necesidades económicas y demográficas (paso previo, no posterior)**

En esas condiciones y contexto europeo de referencia, **Andorra** debe **elegir**, en función de sus características singulares, **entre las alternativas posibles** que también barajan los restantes sistemas **y que suelen priorizar**

- **reformas en las fuentes de ingresos** (especialización y separación de las fuentes financieras, método financiero, incremento de cotizaciones, mayor aporte presupuestario...)

frente a

- **recortes del gasto** (reducir prestaciones: minorando su cuantía o endureciendo los requisitos de acceso a protección) o **combinación** de ambas opciones (con mayor o menor intensidad)

REFORMAS PRACTICADAS SOBRE LOS INGRESOS DEL SISTEMA DE PENSIONES (*VERSUS* RECORTES)

- **ADECUACIÓN SELECTIVA O ESPECIALIZACIÓN DE LOS RECURSOS:** diferentes fuentes de recursos según las diversas funciones de la SS (recursos presupuestarios en prestaciones universales o no contributivas, sanitarias, familiares y económicas de compensación de carencia de ingresos, por un lado, y recursos contributivos (cuotas) en prestaciones asegurativas o profesionales, de otro). **Evitar financiar vía cuotas gastos derivados de la gestión del nivel contributivo de la SS y los de funcionamiento de los servicios** de afiliación, recaudación y gestión (Andorra y caso español: Recomendación en Pacto de Toledo)
- **DISTRIBUCIÓN MÁS EQUITATIVA DE LAS CARGAS:** p.e., atribuyendo más o menos responsabilidades financieras según el destino de las prestaciones o gravando de modo desigual la diversa capacidad financiera de los asegurados y empresas
- **ADAPTACIÓN RECÍPROCA MODALIDADES DE FINANCIACIÓN DE LA SS Y OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA:** p.e., priorizando medidas capaces de generar empleo (bonificaciones en cuotas en determinados contratos o determinados colectivos), reduciendo las contribuciones sociales de ciertas empresas, integrando en mayor medida SS y PGE, cambiando el método financiero de reparto a capitalización o combinación de ambos (este último, no está en la agenda europea, con consenso sobre el sistema de reparto como elemento estructural irrenunciable)
- **CONSTITUCIÓN DE FONDOS DE RESERVA:** excedentes presupuestarios de ingresos para constituir un fondo único que atienda a períodos deficitarios

MÉTODO FINANCIERO DE REPARTO...

Los ingresos de cada ejercicio se dedican al pago de prestaciones en ese mismo periodo □ las generaciones en activo sufragan los gastos actuales en ese mismo intervalo de sus propios miembros y de miembros de generaciones anteriores perceptores de prestaciones (pensiones de jubilación). El sistema de reparto es el consagrado en general en Europa y parece invariable a corto plazo

... VERSUS MÉTODO FINANCIERO DE CAPITALIZACIÓN

Cada asegurado sufraga con sus propias cotizaciones sus prestaciones, de modo que cada individuo aporta lo que necesita, en términos actuariales, para costear su protección futura, constituyendo un capital suficiente para su período de inactividad

Se ha defendido, escasamente en Europa, la posibilidad de sustituir el sistema financiero de reparto por el de capitalización para garantizar la sostenibilidad de la

¿CRÍTICAS AL MODELO DE REPARTO?

Ambos modelos tienen **riesgos** e inseguridades:

- ✓ **Reparto**: depende de datos demográficos hoy diferentes a los habituales y de niveles de empleo y productividad no siempre garantizados
- ✓ **Capitalización**: depende de la capacidad de ahorro de individuos y grupos, de la estabilidad de ingresos por parte de aquellos y de la rentabilidad final y suficiencia de los fondos constituidos

Y **dificultades aplicativas**:

- ✓ Se adapta mejor el sistema de reparto a un modelo de SS público solidario y distributivo, en tanto el de capitalización representa un modelo de equivalencia y cálculo actuarial más propio del seguro privado; la capitalización prescinde de elementos redistributivos y es más “egoísta”
- ✓ El cambio de un modelo de reparto a capitalización es prácticamente inasumible en términos de desequilibrio financiero inmediato: en los primeros años del cambio habría aumentos exponenciales del gasto público para atender prestaciones actuales para las que aún no se ha constituido capital, o cargas duplicadas para varias generaciones de asegurados que habrían de costear las pensiones de los jubilados presentes y los capitales necesarios para financiar sus propias pensiones futuras

4. LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES: ALGUNAS LÍNEAS ROJAS PARA LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL DE LA PROTECCIÓN DE LA JUBILACIÓN

PREMISA: Las reformas del sistema de pensiones, y de su método financiero, ya por razones políticas, ya económicas, presupone inevitablemente una **opción previa del modelo de protección social que se propone**. Su elección arrastra consecuencias no solo desde la perspectiva de la sostenibilidad económica de la jubilación sino, igualmente, de su sostenibilidad social **determina el grado de COHESIÓN SOCIAL**

Y provoca cambios sistémicos que afectan al modelo en su conjunto por: **1)** el peso específico de la jubilación en el conjunto del sistema protector (con tendencia a crecer, por el aumento de pasivos), **2)** su incidencia en el posible incremento del grado de desigualdad de los ciudadanos (activos y pasivos) y **3)** su influencia en el carácter redistributivo y solidario del sistema de SS en general. Además, dado el creciente porcentaje de personas jubiladas en todos los países europeos, es un reto de enorme alcance, con efectos sobre el empleo y la productividad, los salarios, el consumo y los precios, afectando a su vez a la política económica y fiscal.

RELACIÓN ENTRE REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: Sistema de pensiones como espejo del mercado de trabajo no abordar de modo independiente. La

Andorra evidente desconexión entre mercado de trabajo y sistema de pensiones: el nivel de salarios sitúa a Andorra en una posición media-alta dentro de Europa (por encima de España); sin embargo, las pensiones son muy bajas y su tasa de sustitución abiertamente insuficiente e **inadecuada (asimetría con Europa)**

LA DECISIÓN POLÍTICA SOBRE LA REFORMA DE LAS PENSIONES DEBE CONJUGAR ALGUNOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS:

- I. PACTO SOCIAL Y DE ESTADO:** las reformas recomiendan consensos amplios a nivel político, con participación de los agentes sociales, que garantiza eficacia y estabilidad en el tiempo; las reformas unilaterales se han demostrado muy contestadas socialmente y derogadas cuando se da cambio político □ caso de España. El sistema constituye un patrimonio común de todos los ciudadanos individual y colectivamente y, en consecuencia, debe gozar de respaldo mayoritario y máximo grado posible de legitimidad social.
Trasladar **enfoque positivo y esperanzador**, confiable para los ciudadanos, en particular los jóvenes, que eluda su desafecto con el sistema, insistiendo en la consolidación de un modelo solidario y equitativo frente a otro meramente asistencialista y de protección mínima.
Reforzar los elementos de solidaridad intergeneracional e intrageneracional. intersectorial e

Andorra: felicitación por abordar esta metodología en sede parlamentaria (a modo del Pacto de Toledo en España) para diagnosticar y reformar aspectos del sistema susceptibles de mejora, y contar con expertos de diversas disciplinas y sensibilidades para enriquecer el debate. Implicar a todos los afectados y abordar desde perspectiva de progreso del modelo, corrección de desajustes estructurales y adaptación a las nuevas circunstancias

II. IRRETROACTIVIDAD DE LAS REFORMAS Y TRANSICIONES RAZONABLES, GRADUALES Y PROLONGADAS para no perjudicar a quienes no pudieron anticipar decisiones (personas jubiladas o cercanas a la jubilación que no han podido compensar la pérdida de ganancia de la pensión con sistemas de ahorro individual)

Andorra: decisiones como aplicar métodos de capitalización puros o mixtos, medidas reductoras de la contributividad y proporcionalidad entre salario y pensión, reducción de la actual fórmula de cálculo de la cuantía de la pensión, etc. deben asegurar a los interesados poder anticipar sus necesidades con fórmulas complementarias de ahorro individual o equivalentes, asumiendo, en tales casos, el coste social del consecuente incremento de brechas entre los pensionistas del nivel contributivo, buscando, en su caso, medidas compensatorias

III. GARANTÍA DE VIABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: asegurar recursos económicos suficientes y estables para atender al gasto creciente, con políticas redistributivas en el ámbito fiscal y de gasto público, como herramientas para garantizar la suficiencia y sostenibilidad social y financiera de la SS

Andorra: la viabilidad o insostenibilidad económica del sistema es relativamente independiente de los cambios demográficos; fruto de **infracotización** (contraste con Europa)

IV. SUFICIENCIA (o insuficiencia) **de las pensiones PARA ASEGURAR RENTAS DE SUSTITUCIÓN ADECUADAS PARA LOS PENSIONISTAS :** mantener cierta correlación entre rentas del trabajo y de inactividad, reforzando la contributividad y la proporcionalidad y coherente, en general,

Andorra: **tasa de sustitución o reemplazo** muy baja en relación con media europea; además, la aplicación de un factor de conversión no progresivo sino idéntico para determinar la cuantía de todas las pensiones reduce aún más esa tasa de sustitución salario-pensión, penalizando las pensiones más bajas (precisamente las que consumen menos años de pensión), equiparando su contribución al sistema con las más altas **□inequidad, no redistribución** (contraste con Europa)

5. PROPUESTAS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ANDORRA: EN CLAVE EUROPEA Y SOSTENIBLE ECONÓMICA Y SOCIALMENTE

1 DEFENSA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES COMO PILAR ESENCIAL DEL ESTADO DE BIENESTAR Y DEL MODELO SOCIAL EN ANDORRA. Situarse en el contexto histórico, cultural y socioeconómico europeo, reduciendo las asimetrías advertidas respecto del mismo. Y trasladar una **visión optimista de la viabilidad del sistema**, de su **valor de cohesión social**, de su **repercusión en el bienestar individual y colectivo**. Poner en valor la dimensión social de una intervención pública más activa, con diálogo igualitario y coherente entre política económica y social, donde la política económica no desconozca el impacto que provoca en términos de desigualdad, incompatible con una sociedad democrática. **Preservar un componente esencial del contrato social**

2 SEPARACIÓN CLARA DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL NIVEL CONTRIBUTIVO. Los **gastos de gestión del sistema y de la sanidad** no deben ser financiados con cargo a cuotas, sino a **presupuesto del Gobierno**, disminuyendo las cargas que ahora pesan sobre el sistema de pensiones

3 INCREMENTO DE LA COTIZACIÓN. El **nivel salarial y de vida de Andorra** permite **aumentar los recursos del sistema** sin grave sacrificio de los afectados y con mayor coherencia entre renta y pensión. Reformas graduales que permitan períodos transitorios suficientes para adaptarse a los cambios,

4. **GARANTIZAR CUANTÍAS INICIALES MÍNIMAS DE LAS PENSIONES E INCREMENTOS ANUALES QUE MANTENGAN PODER ADQUISITIVO.** Reconocer el esfuerzo contributivo de los pensionistas, sin perjuicio de posible corrección de reglas de cálculo de la cuantía de la pensión según circunstancias económicas y demográficas, para hacer a todos partícipes del crecimiento económico y progreso social: **solidaridad intergeneracional, evitando**

- Situar todo el peso sobre los **baby boomers** (esa generación ha soportado durante su vida laboral el mayor incremento de presión fiscal que ha financiado el gasto social en educación, sanidad o universalización de prestaciones sociales, mejorando las condiciones de trabajo y la esperanza y calidad de vida de todos).
- Peso excesivo sobre los **jóvenes** asumiendo desproporcionadamente el coste derivado de la jubilación de cohortes más numerosas de trabajadores, equilibrando el esfuerzo entre generaciones y fortaleciendo la sostenibilidad del sistema en el largo plazo

*En países donde se han endurecido requisitos de acceso (mayor edad, más carrera de cotización) o reducido el importe de las pensiones (no revalorizaciones automáticas, rebaja lineal de todas las prestaciones) se han creado mecanismos de compensación de las pensiones más bajas y de protección no contributiva de quienes se ven expulsados del nivel contributivo o perciben pensiones claramente insuficientes, para reducir la brecha de desigualdad y aumentar el carácter redistributivo de un modelo social de protección de la vejez. **Solidaridad intrageneracional:** complementos a mínimos y revalorización anual en porcentaje superior de las*

5. REVALORIZAR LAS SEÑAS DE IDENTIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES EN UN MODELO DE ESTADO SOCIAL. Imprescindible completar las actuales fuentes de financiación, caso de seguir siendo insuficientes tras la recomendación de incremento de la cotización planteada, con aportaciones mayores de los presupuestos del Gobierno, e incluso con un **impuesto específico de carácter finalista** (modelo francés) que permita aumentar los recursos procedentes de las cotizaciones sociales para atender al actual pero coyuntural impacto de incremento del gasto en la generación del “baby boom”. Ese eventual impuesto debiera ser progresivo y no lineal, en función de rentas, pues, en caso contrario, sería insolidario que las personas con ingresos o salarios más bajos financiaran por esta vía pensiones más elevadas de los trabajadores con salarios más altos: introducción de tramos o porcentajes diversos (redistribución)

Mayor solvencia financiera del sistema genera seguridad jurídica y económica para afrontar la intensificación del gasto y redirigirlo allí donde resulta más imprescindible.

La prioridad es asegurar el **principio de suficiencia de las pensiones** y la **equidad en la capacidad contributiva mediante instrumentos redistributivos.**

6. INTRODUCIR POLÍTICAS DE GÉNERO EN LAS REFORMAS A EMPRENDER, ESTABLECIENDO MEDIDAS COMPENSADORAS DE LA BRECHA DE GÉNERO EN EL MERCADO DE TRABAJO QUE SE REFLEJAN EN LAS PENSIONES. La mayoritaria asunción de las mujeres de tareas de cuidado no retribuido, la conocida brecha salarial entre mujeres y hombres y la mayor inestabilidad de sus vidas laborales requiere ser valorada al momento de reconocimiento de la pensión (p.e. incrementando su cuantía inicial con complementos que computen la dedicación a obligaciones familiares, que reduzcan períodos de cotización exigibles por esas mismas causas o den por cotizados aquellos períodos destinados al cuidado)

7. INCORPORAR TAMBIÉN MEDIDAS CORRECTORAS PARA LAS HABITUALMENTE INFERIORES PENSIONES DE LOS AUTÓNOMOS, con incentivos al incremento de sus cotizaciones o, desde otro enfoque, a la suscripción de planes de pensiones privados, promovidos indirectamente con tratamientos fiscales favorables u otras medidas.

8. TRATAMIENTO EQUILIBRADO DE LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS Y COMPENSACIÓN DEL RETRASO VOLUNTARIO DEL ACCESO A LA JUBILACION.

Acercar la edad real de jubilación a la legal, desincentivando el anticipo del retiro, salvo (o con régimen menos penalizador) por causas no imputables al trabajador o respecto de actividades con mayor morbilidad/mortalidad o menor tasa de esperanza de vida. Y, por el contrario, hay que estimular el retraso en el acceso a la pensión tras la edad legal de jubilación, con complementos que mejoren su cuantía. Establecer igualmente fórmulas de jubilación parcial y de envejecimiento activo.

9. CONSOLIDAR UN NIVEL DE PROTECCIÓN NO CONTRIBUTIVA MÁS EXTENSO (ÁMBITO SUBJETIVO) E INTENSO (SITUACIONES PROTEGIDAS), a imagen de las economías europeas occidentales, capaz de cubrir, con carácter universal y sin requisitos de aseguramiento, situaciones de carencia de ingresos.

10. ESTABLECER INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN, REVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS REFORMAS IMPLANTADAS, en sede parlamentaria y en el marco del diálogo social con sindicatos y organizaciones empresariales. Ello garantiza el chequeo de la consecución de las finalidades propuestas y, sobre todo, ajustes en las proyecciones a largo plazo que sustentan las reformas del sistema de protección social pero que tienen un elevado margen de incertidumbre susceptible de constituir nuevos escenarios y merecer correcciones en las medidas adoptadas o por adoptar. Conveniencia de constituirse en comisión específica y de carácter permanente.

MUCHAS GRACIAS

*Yolanda Valdeolivas García
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Madrid*