

SEGURIDAD SOCIAL Y REALIDAD CAMBIANTE: LOS RETOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES Y SU SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN EL SIGLO XXI

Emilio Rafael Ortiz López

*Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social.
Tesorería General de la Seguridad Social*

EXTRACTO

El objetivo del régimen público de Seguridad Social es garantizar a todos los ciudadanos la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Este es uno de los principios rectores de la política social y económica recogido en nuestro texto constitucional. El presente trabajo pretende demostrar que la Seguridad Social es uno de los pilares básicos del estado de bienestar, cuya supervivencia en ningún caso debe ser cuestionada ya que puede y debe garantizarse su viabilidad futura, no solo como se ha hecho hasta ahora restringiendo la cuantía de las pensiones, sino modificando el régimen jurídico y la financiación de algunas de ellas. Por su parte, la capitalización privada debe seguir perviviendo como un sistema complementario libre, solo al alcance de las clases más pudientes.

Palabras clave: sistema público de pensiones, financiación del sistema, solidaridad y unidad de caja.

Fecha de entrada: 16-01-2017 / Fecha de aceptación: 14-03-2017

SOCIAL SECURITY AND CHANGING REALITY: THE CHALLENGES OF THE PUBLIC PENSION SYSTEM AND ITS FINANCIAL SUSTAINABILITY IN THE 21ST CENTURY

Emilio Rafael Ortiz López

ABSTRACT

The objective of the public social security scheme is to guarantee all citizens sufficient social assistance and benefits in situations of need. This is one of the guiding principles of the social and economic policy included in our constitutional text. This paper aims to demonstrate that Social Security is one of the basic pillars of the welfare state, whose survival must in no case be questioned since its future viability can and should be guaranteed, not only as has been done up to now restricting the amount of pensions, but by modifying the legal regime and financing some of them. Private capitalization, on the other hand, must continue to exist as a free complementary system, only available to the most affluent classes.

Keywords: public pension system, system financing, solidarity and cash unit.

Sumario

1. Noción de Seguridad Social
2. La Seguridad Social en la Constitución Española de 1978
3. Sistema económico basado en el principio de solidaridad
4. Recursos generales del sistema
5. Sistemas de financiación de la Seguridad Social
6. El reto del envejecimiento de la población
7. La lucha contra el fraude a la Seguridad Social como factor de sostenibilidad del sistema
8. Posibles medidas para mejorar los ingresos del sistema público de pensiones
9. Conclusiones

1. NOCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

Desde un terreno jurídico, la Seguridad Social se concibe como el conjunto de instrumentos, medios o mecanismos que se dirigen a cubrir las necesidades sociales. Esos medios o mecanismos, que se dirigen a cubrir las necesidades sociales, requieren desde el principio conocer las necesidades contra las que han de actuar.

William BEVERIDGE¹ definió la Seguridad Social como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos para aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejan de presentarse por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven.

ORDEIG FOX², por su parte, vino a definirla como sistema homogéneo general de prestaciones de Derecho Público y gestión estatal o paraestatal. Notas de esta definición:

- 1.^a Seguridad Social como sistema complejo general y homogéneo; distinguiéndose de los anteriores seguros sociales aislados.
- 2.^a La Seguridad Social es un sistema de gestión estatal o paraestatal.
- 3.^a La Seguridad Social es fundamentalmente un sistema de prestaciones que se atribuyen a beneficiarios determinados legalmente cuando se encuentran en situaciones legalmente definidas.

Pero para el objeto de estudio que nos ocupa, el problema de financiación del sistema de pensiones en el siglo XXI, quizás sea más adecuado el concepto dado por el profesor ALMANSA PASTOR, según el cual puede considerarse la Seguridad Social, desde una perspectiva jurídica, como el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los ciudadanos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, *según permite su organización financiera*.

¹ Informe de 1942 «Social Insurance and Allied Services», Primer Informe Beveridge que proporcionó las bases teóricas de reflexión para la instauración del Welfare State. En 1944, publicó el Segundo Informe Beveridge «Full Employment in a Free Society» en el que declara que la puesta en marcha de un eficaz sistema de protección social exige una situación de pleno empleo.

² ORDEIG FOX, J. M.: *El Sistema español de Seguridad Social*, 1982.

Un sistema de Seguridad Social se organiza para cubrir las situaciones de necesidad sentidas en un momento y lugar concretos, generalmente en el espacio de soberanía del Estado nacional. La historia enseña que esas necesidades han sido siempre muy grandes, vinculadas a la sustitución de la renta perdida o al bienestar de los ciudadanos, pero además se sabe también que el catálogo de las necesidades crece con el paso del tiempo de la mano del desarrollo económico y de la elevación del nivel de vida. Por lo demás, la aplicación del principio de igualdad de trato en las sociedades democráticas implica la reivindicación generalizada de la cobertura de esas necesidades para toda o para amplias capas de la población, en un proceso espiral al que no se le encuentra fin en términos teóricos.

Lamentablemente, la atención de esas necesidades sociales es económicamente muy costosa, lo que implica la exigencia insoslayable de encontrar los recursos necesarios para la financiación de su cobertura. Entra así en escena la contraposición de los fines y de los medios y la afirmación, ya clásica, de que mientras los fines son ilimitados los medios son en cambio escasos, por lo que se acaba aceptando resignadamente que no todo lo socialmente deseable es económicamente posible. De este modo, el mantenimiento de todo sistema de Seguridad Social precisa necesariamente de recursos económicos que le permitan cumplir sus fines.

En tal sentido, el seguro privado se caracteriza porque la base financiera, o lo que es igual, los recursos económicos, proceden del precio que por el aseguramiento paga el asegurado. La financiación de la Seguridad Social obedece al mismo principio, ya que es la colectividad de asegurados quien realmente soporta el coste de las prestaciones; se crea un sistema económico basado en el principio de solidaridad.

El apartado 2 del artículo 2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social dice textualmente: «El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley».

Las contingencias y situaciones que se contemplan en la ley no solamente son las de vejez. El artículo 42 de la Ley General de la Seguridad Social enumera las siguientes prestaciones económicas en las situaciones de: incapacidad temporal; maternidad; paternidad; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; incapacidad permanente contributiva e invalidez no contributiva; jubilación, en sus modalidades contributiva y no contributiva; desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial; protección por cese de actividad; muerte y supervivencia; así como las que se otorguen en las contingencias y situaciones especiales que reglamentariamente se determinen por real decreto a propuesta del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Como vemos, no solo la jubilación, sino que incluso existe una «puerta abierta» a que a través de norma reglamentaria se amplíe la acción protectora, que en todo caso estará condicionada a las disponibilidades financieras del sistema.

El problema de sostenibilidad objeto de estudio en este trabajo se refiere a la modalidad contributiva como sustitutiva de rentas de trabajo, que debe otorgar un adecuado nivel de vida a los beneficiarios, directamente proporcional a las cotizaciones efectuadas. La modalidad no contributiva trata de paliar situaciones de indigencia, a diferencia de la contributiva, que debería proporcionar rentas sustitutivas de los salarios principalmente ante situaciones en las que, debido a la avanzada edad (vejez), el trabajador ve mermada su capacidad para el trabajo.

2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La constitucionalización de la Seguridad Social es una realidad histórica que empieza a producirse a partir de las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Nuestra [Constitución de 1978](#) dentro del capítulo III del título I, «De los principios rectores de la política social y económica» que informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, contiene dos artículos relativos a la Seguridad Social, uno con carácter general: el 41, y otro específico para pensiones: el 50.

Con carácter general en el artículo 41 se establece un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (carácter universal del sistema que engloba las modalidades contributiva y no contributiva), así como el carácter «libre» de las prestaciones complementarias al régimen público.

Con carácter más específico el artículo 50 establece la obligación de los poderes públicos de garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad.

Actualmente el desarrollo de estos preceptos constitucionales se encuentra en el reciente [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Otros preceptos constitucionales de interés, como el apartado 1 del artículo 129, remiten a la ley las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social, hoy ejecutados a través de los Consejos Generales y Comisiones ejecutivas de las distintas entidades gestoras. En este orden de ideas hay que hacer aquí referencia a la disposición adicional séptima de la [Ley 27/2011](#), que autoriza al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social, que podría suponer un avance en la profesionalización del personal directivo y en la eficacia en la lucha contra el fraude.

Por último, el artículo 149.1.17 establece como competencia exclusiva del Estado el régimen económico de la Seguridad Social, materializado en una caja única gestionada por la Tesorería General de la Seguridad Social, como garante del principio de solidaridad.

3. SISTEMA ECONÓMICO BASADO EN EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

El artículo 2 de la Ley General de la Seguridad Social, en su apartado 1, recoge como uno de los principios del sistema, tanto en la modalidad contributiva como no contributiva, el de solidaridad.

Este principio tiene distintas connotaciones. En primer lugar es un principio intrínseco al régimen financiero de reparto que, como sabemos, a diferencia de la capitalización, está basado en la solidaridad intergeneracional, es decir, las generaciones actuales deben cotizar para mantener a los pensionistas, aunque se tienda ya a un sistema basado en cuentas nocionales, como el implantado en Suecia, en el que el trabajador aporta durante su carrera laboral a esa cuenta nocional, y su pensión de jubilación se calcula en función de lo aportado durante toda su vida; por tanto, este sistema es un sistema de aportación definida y no de prestación definida.

Sin embargo, los riesgos económicos afectan por igual a un sistema de cuentas nocionales como a otro de prestación definida, como el actual español. En ambos, la sostenibilidad del sistema depende de la ocupación nacional y del nivel demográfico, ya que el sistema financiero que subsiste sigue siendo el de reparto.

Pero, en segundo lugar, el principio de solidaridad tiene otras connotaciones. Así históricamente se hablaba de la solidaridad entre regímenes, si bien en la actualidad se está procediendo a la integración de los regímenes especiales de trabajadores por cuenta ajena dentro del Régimen General, aunque siguen subsistiendo algunas excepciones (minería del carbón, trabajadores del mar). No obstante, las cotizaciones al Sistema especial de trabajadores por cuenta ajena agrarios seguirán de forma transitoria siendo inferiores, por lo que la financiación de sus pensionistas habrá de hacerse con transferencias de otros sectores de actividad del Régimen General. Otro ejemplo de dicho principio: en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar la recaudación del último ejercicio ascendió a 400 millones de euros frente a 1.700 millones gastados en prestaciones.

Por último, es necesario hablar de solidaridad interterritorial, y a ello responde que el artículo 149.1.17 establezca como competencia exclusiva del Estado el régimen económico de la Seguridad Social, que en la actualidad es gestionado por el servicio común Tesorería General de la Seguridad Social, cuyas competencias ya han sido reclamadas por alguna comunidad autónoma y que con base en este precepto el Tribunal Constitucional ha desestimado. Es fácil pensar que el nivel de ingresos por cuotas es desigual a nivel territorial y que la subsistencia de la caja única del sistema es la que permite financiar las pensiones en todo el territorio nacional.

Retomando la solidaridad intergeneracional y siguiendo a FERNÁNDEZ CORDÓN³, el consumo de los que no se encuentran capacitados para producir se apoya en intercambios entre generaciones, basados en la reciprocidad. Esta no sigue el principio de equivalencia estricta que rige en el mercado, aunque sí existe una contrapartida, al menos a largo plazo y de una importancia com-

³ FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A.: *Cuaderno de Relaciones Laborales*, vol. 33, núm. 2 (2015), págs. 235-258.

parable a lo recibido. En nuestro caso, es una forma de organizar la supervivencia en los periodos del ciclo vital en los que el individuo no puede valerse por sí mismo. Aunque cada individuo produzca al menos lo que necesita para consumir a lo largo de toda su vida (incluyendo la niñez y la vejez), le es imposible transferir de la edad adulta hacia su propia infancia y extremadamente difícil hacerlo hacia la vejez, sin contar con un entorno social y unas estructuras e instituciones adecuadas. El modelo más eficiente involucra a tres generaciones sucesivas, en una cadena sin fin. Cada generación recibe dos veces, en su infancia, de la generación anterior, la de los padres, y en su vejez, de la generación posterior, la de los hijos. Como contrapartida, cada generación contribuye también dos veces: para el sustento de los mayores de la generación anterior y para el de los niños de la generación posterior.

El sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional se concibe como una cadena en la que los activos sostienen a los jubilados, por lo que, en principio, en el sistema de reparto puro las pensiones de vejez de los actuales activos estarán condicionadas a las cotizaciones de la siguiente generación, por lo que estarán directamente condicionadas al factor demográfico, al envejecimiento de la población y al factor económico.

Por otro lado, también ha de tenerse en cuenta la tasa de sustitución: las cuantías de las pensiones de jubilación que causan baja son inferiores a las nuevas altas. Cuando se instaura el sistema de Seguridad Social en España en el año 1967, los pensionistas en su mayoría provenían del extinguido Régimen Especial Agrario, por lo que las cuantías de las mismas eran en su inmensa mayoría mínimas. En la actualidad, la educación y el desarrollo económico han hecho que los nuevos pensionistas de jubilación tengan unas bases de cotización elevadas, en algunos casos máximas, por lo que los costes que tiene que soportar el sistema se incrementan. Esta situación se agravará a corto plazo cuando a partir del año 2020 empiece a jubilarse la generación del *baby boom* nacida en los años 60 del pasado siglo, que junto con el envejecimiento de la población, unido al incremento de la esperanza de vida debido al avance de la medicina, ha hecho que se lance una voz de alarma en los medios de comunicación sobre la posible quiebra del sistema público de pensiones, a la que se adhiere la mayoría de las entidades financieras interesadas en vender planes de pensiones, inculcando falsas alertas, aprovechando la «ignorancia» de la población.

Desde aquí diremos que la Seguridad Social es una realidad cambiante y como tal realidad cambiante necesita adecuarse a los cambios sociales. Pero también es uno de los grandes logros del estado de bienestar; pensar en una quiebra de la Seguridad Social conlleva a pensar en una quiebra del estado social y condenar a la miseria a la mayoría de la población. Lo que no dicen las entidades financieras que desean una privatización/capitalización del sistema es que los fondos de pensiones están plagados de comisiones que deben restarse del rendimiento base a la hora de analizar la rentabilidad para el pensionista cuya renta en activo pueda permitir financiar un fondo de pensiones.

De ahí que la educación haya de jugar un rol clave en el conocimiento del sistema de Seguridad Social, no solo para evitar falsas manipulaciones, sino para concienciar a la sociedad de que defraudar a la Seguridad Social es defraudarnos a nosotros mismos.

Los planes de pensiones deben constituir una medida complementaria al sistema público de pensiones, no una medida alternativa que rompería el principio de universalidad del sistema. En este orden de ideas, el artículo 41 de nuestro [texto constitucional](#) establece la complementariedad de los mismos, desarrollado por el [artículo 43 de la Ley General de la Seguridad Social](#), que establece la posibilidad de mejorar de forma voluntaria la acción protectora de la modalidad contributiva del sistema de Seguridad Social. Sin otra excepción que el establecimiento de mejoras voluntarias, la Seguridad Social no podrá ser objeto de negociación colectiva.

El sistema público de pensiones es la base esencial del mantenimiento de rentas en la vejez y en la enfermedad, por tanto, de forma solidaria habremos de adaptarnos a los cambios que se han producido y puedan producirse en el futuro.

4. RECURSOS GENERALES DEL SISTEMA

Los recursos de los diversos sistemas nacionales de Seguridad Social proceden siempre de las mismas fuentes. Concretamente, en todos los países miembros de la Unión Europea, estas fuentes son cuatro, a saber: cotizaciones empresariales, aportaciones públicas, cotizaciones de personas protegidas (tanto trabajadores por cuenta ajena como trabajadores por cuenta propia o autónomos) y otros ingresos diversos. Si bien, el recurso más importante en el conjunto de países miembros de la Unión Europea es el de cuotas y, principalmente, aquellas que proceden de los empresarios.

Ahora bien, si se compara el esfuerzo de financiación pública y privada, se observa como en determinados países (Dinamarca e Irlanda) la financiación principal corre a cargo del Estado, mientras que en otros (Grecia, Francia, Bélgica o Países Bajos) la aportación de los particulares por medio de la cotización constituye la fuente más importante; desde el punto de vista de la procedencia de las cuotas, se aprecia que las de los trabajadores han experimentado un leve incremento progresivo en la mayor parte de los países (Bélgica, Alemania, Francia, Italia y Países Bajos), en tanto que las empresariales han disminuido de modo significativo en otros (Grecia, Portugal, Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo y Reino Unido).

En el caso singular de España, el verdadero desajuste viene dado por una alta cotización empresarial y por una baja cotización de las personas protegidas.

Los recursos para la financiación de la Seguridad Social española, según el [artículo 109 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social](#), estarán constituidos por:

- a) Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencias de la coyuntura.
- b) Las cuotas de las personas obligadas.

- c) Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.
- d) Los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.
- e) Cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional décima.

Respecto a las aportaciones del Estado, desde los Pactos de la Moncloa⁴ esta fuente de recursos ha ido creciendo progresivamente de forma sostenida, si bien desde el año 2002, con la culminación de transferencias a todas las comunidades autónomas, excepto las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, han venido perdiendo importancia las transferencias del Estado al presupuesto de la Seguridad Social, máxime cuando la recomendación del Pacto de Toledo⁵ establece la financiación de las prestaciones contributivas a través de cotizaciones sociales. Sin embargo, como apuntan otros autores⁶, no basta con recurrir a la reducción del gasto en prestaciones sociales sino que habrá que buscar fórmulas alternativas a través de la imposición de solidaridad para que por vía de los Presupuestos Generales del Estado se consiga sanear la financiación del sistema de Seguridad Social.

Hay que tener en cuenta que las cotizaciones sociales de empresarios, autónomos y en menor medida de trabajadores, constituyen una rémora a la creación de empleo por lo que la sustitución del factor humano por capital libera a la empresa de la «carga social». Como ya viene ocurriendo en algunos países, deberían gravarse también en España las rentas de capital para contribuir al mantenimiento del sistema de Seguridad Social.

Con carácter de afirmación general suele decirse que la financiación a través de recursos públicos es preferible a la financiación a través de cotizaciones, en la medida en que consigue una redistribución conveniente de renta disponible; el Estado detrae los recursos de quienes más tienen a través de los impuestos y lo reparte entre los que tienen menos a través de prestaciones sociales.

Simplificando las cosas, si las exacciones se obtienen en su mayor parte a través de impuestos indirectos o sobre el consumo, el resultado será justamente el contrario, pues entonces la mayor carga tributaria pesará sobre las rentas menores mientras que las superiores se beneficiarán de prestaciones sociales a cuya financiación habrán contribuido porcentualmente menos. Por el contrario, si la imposición es básicamente directa, el fenómeno de la redistribución vertical de las rentas será una realidad plausible.

⁴ Palacio de la Moncloa, 25 de octubre de 1977.

⁵ Comisión de Presupuestos de 30 de marzo 1995: «Análisis de los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse».

⁶ Ignacio ZUBIRI, catedrático de Hacienda de la Universidad del País Vasco, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*.

Las cuotas sociales son, hoy por hoy, la principal fuente de financiación del sistema español de Seguridad Social, aunque han sufrido un retroceso en los últimos años. Se considera que la base máxima de cotización es manifiestamente insolidaria en cuanto que exonera de toda aportación a las rentas más altas, imponiendo por lo tanto un mayor sacrificio a las rentas más bajas.

La cuota empresarial, al ser considerada como un costo más de la producción y ser trasladada al precio del producto, al estar compuesta la gran masa de consumidores por la población asalariada, es la que en definitiva soporta las cuotas. La cuota empresarial, a su vez, penaliza a las empresas con mayores efectivos de personal respecto de las que, con contingentes de producción semejantes, han podido sustituir mano de obra por tecnología. En nuestro país no cotiza al sistema el factor capital a diferencia de lo que ocurre en países con una gran tradición en protección social como Nueva Zelanda.

El nivel contributivo de protección, integrado por las prestaciones económicas de los diferentes regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social y las derivadas de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional, así como los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial, serán financiados básicamente con las cuotas, el importe de los recargos y sanciones, los frutos, rentas e intereses de sus recursos patrimoniales y el producto de otros ingresos⁷. En resumen, la tendencia actual de nuestro sistema de Seguridad Social es que los recursos indicados (sin la aportación del Estado) permitan la financiación del nivel contributivo y de los gastos de gestión y administración del mismo. Es fácil pensar que en situaciones de crisis aumenta el desempleo (con las consiguientes prestaciones) y disminuyen las cotizaciones, lo que hace que el sistema pueda entrar en desequilibrio financiero.

5. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 110 de la Ley General de la Seguridad Social establece que el sistema financiero de todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social será el de reparto, para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos, sin perjuicio de que en materia de pensiones causadas por incapacidad permanente o muerte derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional cuya responsabilidad corresponda asumir a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o, en su caso, a las empresas declaradas responsables, se proceda a la capitalización del importe de dichas pensiones, debiendo las entidades señaladas constituir en la Tesorería General, hasta el límite de su respectiva responsabilidad, los capitales coste correspondientes.

Por capital coste se entenderá el valor actual de dichas prestaciones, que se determinará en función de las características de cada pensión y aplicando los criterios técnicos-actuariales más apropiados, y a cuyo efecto el Ministerio de Empleo y Seguridad Social aprobará las tablas de mortalidad y la tasa de interés aplicables.

⁷ Artículo 109.2, punto 2.º, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Finalmente, hay que destacar la previsión que hace la Ley General de Seguridad Social sobre la constitución de un Fondo de Estabilización único para todo el sistema, cuya finalidad será atender las desviaciones que puedan producirse entre los ingresos y gastos, dentro del ejercicio presupuestario, puesto que el sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. Por otro lado, señalar la existencia de un Fondo de Reserva, para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas, que en los últimos años ha servido para garantizar las pagas extraordinarias de los pensionistas, y del que la prensa anuncia a «bombo y platillo» que se agotará en el presente año.

Como señala Ignacio ZUBIRI⁸, el modelo actual de pensiones en España es actuarial. Todas las prestaciones de nivel contributivo se financian con cotizaciones, buscándose una proporcionalidad entre la pensión que se recibe y las cotizaciones aportadas. Limitar los ingresos a las cotizaciones en un país con alta tasa de desempleo y con una perspectiva importante de jubilados en el periodo 2020-2040 pone en «tela de juicio» el saneamiento financiero del sistema de pensiones.

No vamos a hacer aquí un análisis exhaustivo de las últimas reformas llevadas a cabo por el legislador en materia de pensiones, simplemente concluiremos diciendo que las reformas llevadas a cabo en los años 2011 y 2013 han supuesto una reducción en la cuantía de las prestaciones contributivas; e incluso que en principio generalizar la edad de jubilación a los 67 años podría parecer *a priori* injusto, pues, por una parte, no todos los trabajadores se jubilan a esa edad y, por otra, no llega a esa edad con las mismas condiciones físicas un trabajador manual que un trabajador intelectual.

Por otra parte, entre las medidas recientes para contener el gasto público, nuestro país ha incluido la suspensión de la revalorización de pensiones, medida que en principio podría pensarse que conculca los preceptos de los artículos 41 y 50 de la [Constitución](#), pero, como ha determinado el Tribunal Constitucional, los afiliados a la Seguridad Social no ostentan un derecho subjetivo a una cuantía determinada de las pensiones futuras. El Tribunal Constitucional español se ha pronunciado en contadas ocasiones sobre el concepto de pensión adecuada y cuando lo ha hecho ha sido de manera negativa, indirecta e imprecisa, mencionando la suficiencia respecto a la insuficiencia, la compatibilidad, la inembargabilidad o la viabilidad financiera, por lo que la doctrina constitucional española ha contribuido de forma muy limitada en la fijación del principio de suficiencia de las pensiones⁹. El [Real Decreto 746/2016](#) establece en su artículo único que las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, experimentarán en 2017 un incremento del 0,25 %, habiendo desaparecido la revalorización automática al IPC que había introducido la [Ley 26/1985](#), de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora del sistema de Seguridad Social.

⁸ *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 33, núm. 2 (2015), págs. 259-287.

⁹ ORTIZ GONZÁLEZ-CONDE, F. M.: «El último episodio de materia de recortes de pensiones en el sur de Europa: Las distintas interpretaciones constitucionales», *RTSS.CEF*, núm. 400, 2016.

Ahora bien, tras el Pacto de Toledo, no hay más que echar un vistazo al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social¹⁰ para afianzar la concepción actuarial de las pensiones financiadas exclusivamente a través de cotizaciones de empresarios y, en menor medida, de trabajadores. Y como señala el autor arriba citado, esto es un tanto sorprendente porque tanto en España en el pasado como en muchos países en la actualidad, parte de las pensiones se pagan con impuestos. Si a esto se añade que las cotizaciones, como rémora a la contratación, no pueden seguir aumentándose, el único mecanismo de ajuste para hacer frente a los futuros retos del presente siglo ha sido bajar las pensiones. Frente a esto, la opción es adoptar el modelo social de las pensiones. El Estado ha de ser garante de unos determinados niveles de pensiones que si no puede financiar con cotizaciones, habrá de financiar con impuestos de solidaridad.

La insuficiente redacción dada al [artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social](#) hace discutible la naturaleza jurídica del complemento de maternidad que se otorga a las pensionistas de incapacidad permanente, viudedad y jubilación en la modalidad contributiva, de ahí que algún sector doctrinal¹¹ discute su naturaleza jurídica, lo que abriría el debate sobre su financiación a través de transferencias de los Presupuestos Generales del Estado o de cotizaciones sociales, según se defina su naturaleza como contributiva o no contributiva. Sin embargo, el apartado 6 del mismo precepto establece «el derecho al complemento estará sujeto al régimen jurídico de la pensión en lo referente a nacimiento, duración, suspensión, extinción y, en su caso, actualización»; por lo que haciendo una interpretación extensa podríamos concluir que su naturaleza jurídica sería la de prestación contributiva, lo que conlleva a una financiación a través de cotizaciones sociales.

Existen varias razones que legitiman el uso de impuestos para pagar pensiones:

- a) La Seguridad Social no debe gravar solamente el factor trabajo sino también el factor capital (sistema neozelandés).
- b) De ser ciertas las estimaciones económicas, la participación de las rentas salariales en el PIB va a disminuir de forma importante en el futuro.
- c) Desde un plano sociológico, las generaciones actuales, con mayor índice de renta que las precedentes, han recibido una educación e infraestructura de las anteriores generaciones, hoy pensionistas, por lo que si las generaciones futuras contribuyen con impuestos a financiar las pensiones de las actuales, podría resultar equitativo intergeneracionalmente.
- d) En palabras de Ignacio ZUBIRI, cuando una persona cotiza en sus años activos lo hace en la confianza de que cuando esté jubilada recibirá unas prestaciones equivalentes a las que él está pagando a los actuales pensionistas. Si los recursos obtenidos me-

¹⁰ Artículo 109.2 y 3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

¹¹ GALLEGO LOSADA, R.: «El complemento de maternidad: Una medida discutible para cerrar la brecha de género de las pensiones», *RTSS.CEF*, núm. 403, 2016.

diante cotizaciones no son suficientes para satisfacer los términos de este «contrato implícito»-prestaciones futuras, por lo menos similares a las que él está ayudando a pagar, existe una base para que el sector público aporte los fondos necesarios de otras fuentes de ingresos. El modelo actual de pensiones en España es actuarial. Todas las prestaciones contributivas se financian con cotizaciones y se busca una proporcionalidad entre la pensión que se recibe y las cotizaciones aportadas. Más aún, la cuota empresarial no debe aumentar (constituyen una rémora a la contratación). Limitar los ingresos a las cotizaciones tiene implicaciones futuras para el sistema de pensiones: es necesario crear más empleo; cuando se crea más empleo aumenta la recaudación, pero a su vez crece el PIB porque las rentas no salariales crecen en la misma tasa que las salariales. Como resultado el cociente recaudación/PIB permanece constante.

La Comisión Europea, en un informe sobre el coste del envejecimiento de la población, considera que la recaudación por cuotas permanecerá constante durante todo el tiempo de la proyección (2012-2060) en torno al 10% del PIB. Ante una previsión de recaudación constante con un aumento de gastos, resulta necesario seguir acometiendo reformas para adaptar el sistema público de Seguridad Social a los cambios sociales: algunas de esas reformas incluso deberán hacerse desde el punto de vista interno, es decir, desde la propia organización para obtener una recaudación más efectiva. En el año 2015 se anularon más de 2.000 millones de euros como documentos incobrables, muchos de los cuales son resultado de medidas fraudulentas para ocultar los verdaderos responsables de la cotización.

6. EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

En España, en un futuro próximo se va a producir un envejecimiento sustancial de la población que va a conllevar un aumento del coste del sistema público de pensiones. De ahí la alarma social a la que contribuyen los medios de comunicación de predecir una «quiebra» y solicitar una revisión sustancial que se fundamente en reducir las pensiones públicas y reforzar las pensiones privadas, basadas en el principio de capitalización y no en la solidaridad.

Se trata de determinar si es viable el sistema y si no lo es, ¿qué reformas serían necesarias?

La respuesta necesaria es que el sistema debe ser viable, para lo cual necesita reformas tanto en la financiación como en el régimen jurídico de algunas prestaciones. Ya hemos visto que la acción protectora no solamente cubre la vejez, la pensión de jubilación ha sido sustancialmente reformada recientemente, previendo incluso la introducción, a las causadas a partir de enero de 2019, de un factor de sostenibilidad revisable quinquenalmente, en función de la esperanza de vida, a los 67 años con una compleja fórmula matemática recogida en la ley¹². Pero, a mi juicio,

¹² Artículo 211 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, «Factor de sostenibilidad de la pensión de jubilación».

deberían reformarse otras prestaciones como la viudedad y reforzar aún más el control de la prestación de incapacidad temporal y desempleo.

Además, como señala Ignacio ZUBIRI, la pregunta de si el sistema actual de pensiones es sostenible, tiene una respuesta clara: sí, si aceptamos que parcialmente el coste de las pensiones futuras se pague parcialmente con impuestos generales (IRPF, IVA, Sociedades); para lo cual sería necesario reformar el Pacto de Toledo, que establece que las pensiones contributivas deben financiarse exclusivamente con cotizaciones; a no ser que la economía cree muchos empleos en el futuro. En el año 2016 los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales en España se situaron en 117.242,6 millones de euros recaudados, lo que supone un incremento del 16,6% con respecto a 2015, incremento que tiene su base en la lucha contra el fraude, que es otro de los factores a tener en cuenta para mejorar la recaudación.

Respecto a la propuesta de capitalizar el sistema, no solo por mi condición de profesional al servicio de la Administración de la Seguridad Social, sino como ciudadano «clase media», la respuesta es simple: la capitalización (aplicable a las prestaciones de incapacidad y muerte de las mutuas colaboradoras) no debe ser alternativa sino complementaria de forma libre o negociada colectivamente. Además, la capitalización no resultaría viable para poner en funcionamiento un auténtico sistema de Seguridad Social porque dejaría fuera a los actuales pensionistas; si bien, el estímulo fiscal puede ser un atractivo para su contratación como medida complementaria.

Como argumenta el ya tantas veces mencionado catedrático, «la sostenibilidad de las pensiones es una cuestión de recursos generados por la economía y de distribución de recursos entre generaciones». Ello no significa que las estimaciones de futuro en el ámbito de las pensiones, aunque puedan errar, sean irrelevantes, sino que simplemente pone de manifiesto tres cosas:

- a) Que existe una incertidumbre notable acerca del coste futuro de las pensiones y que nadie puede razonablemente proponer reformas radicales; más bien se trata de un problema de conjunto, que requiere un análisis global de distintos factores para el que no hay una única solución, sino que seguramente haya que buscar soluciones parciales aportadas de forma solidaria.
- b) No hay estimaciones que, incluso bajo los peores supuestos, puedan llevar a una inviabilidad absoluta del sistema de pensiones, incluso aunque (cosa poco probable, por no decir imposible) en el supuesto de que no se adoptasen más reformas, las ya adoptadas reducirán el coste del sistema a niveles de financiación en un futuro.
- c) Las decisiones del Gobierno al respecto vienen avaladas por dictámenes de la Comisión Europea, y no debe olvidarse que la Administración de la Seguridad Social cuenta con grandes profesionales estudiosos del tema (técnicos, letrados, actuarios, estadísticos y economistas), por tanto, el mensaje a la población debe ser de tranquilidad, no de alarma, por lo que el que cualquier institución privada (con más

o menos interés en una privatización) o autor con afán de publicidad publiquen proyecciones cada vez más catastróficas no es la mejor vía para mantener nuestro estado de bienestar.

Otro elemento a tener en cuenta es que la esperanza de vida está aumentando continuamente. En los últimos 50 años la esperanza de vida al nacer ha aumentado en casi 20 años. En el futuro esta tendencia va a continuar, lo cual nos lleva a concluir que en el año 2050 la esperanza de vida será 5 años mayor que la actual.

No obstante, conviene recordar que el problema de financiación futura de las pensiones es transitorio, precisamente hasta 2050, pues después de esa fecha por razones naturales habrán causado baja los censos de pensionistas del *baby boom* que causaran alta a partir del 2020. Por ello, hay quien sostiene que a partir de 2050, por esa razón natural antes citada, aumentará notablemente la tasa de empleo, por lo que podrían trasladarse cotizaciones del desempleo a pensiones.

7. LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO FACTOR DE SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

Otra de las grandes amenazas del régimen público de pensiones, que ataca al principio de solidaridad, la constituyen las conductas fraudulentas, que:

- por una parte, afectan a los ingresos del Sistema de Seguridad Social, concretamente a las cotizaciones,
- por otra, inciden en el gasto, con el reconocimiento de prestaciones indebidas.

Manifestaciones de conductas fraudulentas en relación con los ingresos:

1. Ocultamiento o incumplimiento defectuoso en materia de inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores y actos de encuadramiento.
2. Supuestos de infracotización. Falta de correspondencia entre las bases de cotización y los salarios reales. Entre las fórmulas de fraude por infracotización indirecta cabría situar el caso de los falsos autónomos.
3. Creación de tramas empresariales para evadir la cotización al sistema.

En relación con los gastos, el [artículo 55 de la Ley General de la Seguridad Social](#) establece que «los trabajadores y las demás personas que hayan percibido indebidamente prestaciones de la Seguridad Social vendrán obligados a reintegrar su importe»; si bien, la práctica ha demostrado que en los casos de obtención de prestaciones indebidas de desempleo, por la constitución de empresas ficticias, la declaración de insolvencia de los perceptores no ha permitido su reintegro.

«Quienes por acción u omisión hayan contribuido a hacer posible la percepción indebida de una prestación responderán solidariamente con los perceptores, salvo buena fe probada, de la obligación de reintegrar». El plazo de prescripción de la obligación de reintegro es de cuatro años, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal que legalmente corresponda.

La **Ley Orgánica 7/2012** ha dado una nueva redacción al Código Penal, proporcionando una nueva lectura del artículo 307, que tipifica el delito contra la Seguridad Social, estableciéndolo en el que por acción u omisión defraude a la Seguridad Social eludiendo el pago de las cuotas de esta y conceptos de recaudación conjunta, obteniendo indebidamente devoluciones de las mismas o disfrutando de deducciones por cualquier concepto asimismo de forma indebida, siempre que la cuantía de las cuotas defraudadas o de las devoluciones o deducciones indebidas exceda de 50.000 euros. La mera presentación de los documentos de cotización no excluye la defraudación cuando esta se acredite por otros hechos. La presentación de documentos de cotización ha sido considerada clave por la jurisprudencia a efectos de declarar la «intencionalidad fraudulenta», por lo que creemos afortunada la nueva redacción de la ley.

Por otra parte, el artículo 257 del mismo texto legal tipifica como autor de delito de insolvencia punible a quien se alce con sus bienes en perjuicio de sus acreedores (en este caso, la TGSS), realizando cualquier acto de disposición patrimonial o generador de obligaciones que dilate, dificulte o impida la eficacia de un procedimiento ejecutivo, iniciado o de previsible iniciación.

No obstante, la vía penal ha de ser la «última ratio». El fin principal de la Tesorería General de la Seguridad Social es conseguir que el sujeto obligado efectúe el pago, pues en la práctica judicial al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social en muchos casos le resulta difícil demostrar el «ánimo defraudatorio».

La Sección de Investigación de la Seguridad Social está integrada por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía expertos en temas de Seguridad Social que trabajan en íntima colaboración con las distintas entidades de la Seguridad Social y otras dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por ejemplo el Servicio Público de Empleo Estatal.

También se ha reforzado, y debe continuarse en este camino, la coordinación y colaboración entre organismos y Administraciones. Junto con la creación de una unidad especial de apoyo y colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con juzgados y tribunales y Fiscalía General del Estado, se han firmado convenios de colaboración con organismos estatales como la Agencia Tributaria o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como con las comunidades autónomas y entidades como el Consejo General del Notariado y el Colegio de Registradores de España.

El impacto económico de las medidas y actuaciones llevadas a cabo durante los años 2012-2015 alcanza los 13.000 millones de euros. Desde 2012 hasta ahora, la lucha contra el fraude ha permitido aflorar 300.000 empleos y se han realizado cerca de 1 millón de inspecciones. Se han detectado más de 5.000 cuentas de cotización correspondientes a empresas ficticias habiendo sido anuladas dichas altas por la Tesorería General de la Seguridad Social.

La Sección de Investigación desde 2013 ha detenido a cerca de 3.000 personas y ha gestionado un fraude de más de 400 millones de euros.

La disposición adicional segunda de la [Ley 23/2015](#), que regula el organismo estatal inspección de Trabajo y Seguridad Social, establece la creación de una Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, sin haberse desarrollado reglamentariamente en la actualidad dicha previsión legal. No obstante, parece olvidarse el importante papel que juega en este tema la Tesorería General de la Seguridad Social, al ser el servicio común encargado de la recaudación de las cuotas tanto en periodo voluntario como en vía ejecutiva. A nivel legal, el [artículo 36 de la Ley General de la Seguridad Social](#) le otorga facultades de control en el ámbito recaudatorio, y a nivel reglamentario, el apartado 4 del artículo 20 del [Real Decreto 84/1996](#), por el que se regula la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, le concede competencias para que, cuando con base en los datos obrantes en la base de datos, se proceda a la anulación de oficio de empresas ficticias que simulan relaciones laborales para la obtención de prestaciones indebidas del sistema de Seguridad Social.

El camino no está cerrado, todavía casi a diario siguen surgiendo noticias en la prensa sobre fraudes a la Seguridad Social, incluso a nivel interno cometido por el propio personal funcionario, lo cual conlleva a concluir que es necesario seguir reforzando los medios humanos y técnicos para evitar el desfaldo de la caja del sistema y conseguir una recaudación acorde al pago de pensiones que tiene que afrontar el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Para ello, además, hay que contar con personal especializado tanto a nivel de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como a nivel de entidades gestoras del sistema y servicios comunes, especialmente en la Tesorería General de la Seguridad Social, en la que quizás debiera crearse una relación de puestos de trabajo para el control del fraude a nivel de Subdirección General pues, a mi juicio, no tiene menos protagonismo que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y quizás debiera de otorgársele una mayor «autotutela administrativa» para el control de la recaudación y derivaciones de responsabilidad. La doctrina judicial sobre el «levantamiento del velo» en la personalidad jurídica de las sociedades ha dado grandes resultados en la recaudación frente a tramas societarias cuyo fin principal consiste en eludir la cotización. Sin embargo los procesos judiciales son lentos y las unidades de recaudación ejecutiva (URE) necesitan actuar con diligencia para evitar las «insolvencias intencionadas» de las sociedades deudoras. Una manifestación de esta autotutela la constituye el [artículo 36 de la Ley General de la Seguridad Social](#) que otorga a la Tesorería General de la Seguridad Social facultades de comprobación de las liquidaciones por cuotas, o el [artículo 37](#) sobre la posibilidad de adoptar medidas cautelares de carácter provisional cuando existan indicios racionales de que, en otro caso, dicho cobro se verá frustrado o gravemente dificultado.

El fraude al sistema se manifiesta desde múltiples puntos de vista, en algunos de los cuales realiza una labor fundamental la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por ejemplo, levantamiento de actas de liquidación por falta de afiliación, alta, infracotización, simulaciones de relaciones laborales para obtener prestaciones indebidas, etc.; pero, sin embargo, en el control de la recaudación en vía voluntaria y en vía ejecutiva (especialmente) juega un rol fundamental la Tesorería General de la Seguridad Social.

Continuar y mejorar el control del fraude al sistema es fundamental para garantizar la viabilidad financiera del mismo.

Por último, me gustaría citar en este epígrafe otra manifestación de fraude a «nivel internacional»: las economías emergentes que carecen de un auténtico estado de bienestar constituyen una «vis atractiva» para muchos empresarios que utilizan mano de obra sometida a explotación y que, como consecuencia de bajos salarios y no tener que afrontar cotizaciones sociales, hacen que sus productos compitan en el mercado a menores precios que los fabricados en territorios de estados de bienestar. Resulta indignante entrar en firmas «de moda» españolas (y me imagino que europeas) y ver *made in* China, India u otra economía asiática. Este tipo de fraude debe combatirse a nivel de la Unión Europea, y las organizaciones internacionales (principalmente la OIT) deben insistir en la necesidad de que todos los países cuenten con un auténtico estado de bienestar social, como decía la Declaración de Filadelfia: «El trabajo no es una mercancía».

8. POSIBLES MEDIDAS PARA MEJORAR LOS INGRESOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

No existe un número cerrado de posibles medidas a adoptar para mejorar los ingresos del sistema público de pensiones. Ya hemos señalado que hasta la fecha, respetando la recomendación del Pacto de Toledo, las únicas reformas que se han acometido han sido para reducir la cuantía de las pensiones. Vamos a enunciar algunas de las medidas que podrían adoptarse, teniendo en cuenta que algunas coinciden ya con las propuestas por un sector de la doctrina científica e incluso por alguna organización sindical:

- Revisar el Pacto de Toledo y permitir financiar con impuestos a través de transferencias de los Presupuestos Generales del Estado cualquier déficit del sistema. Creación de una Contribución a la Solidaridad, como en Francia, que grave los patrimonios personales y las ventas de las grandes empresas para que la financiación del sistema de pensiones no provenga solo del factor trabajo, excluyendo al capital. A través de la imposición general podría reponerse el Fondo de Reserva que se está utilizando para abonar las pagas extraordinarias a los pensionistas.
- Los gastos derivados de la gestión de las prestaciones contributivas y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial deberían financiarse con transferencias de los Presupuestos Generales del Estado.
- Eliminar las bases máximas de cotización, eliminando así los topes a la cotización de los salarios más altos.
- Incremento coyuntural de 2 puntos en la cuota obrera. El tipo de cotización actual por contingencias comunes es del 4,70% sobre la base de cotización, a descontar por el empresario en el momento de hacer efectiva al trabajador sus retribuciones.

- Reducir el periodo transitorio en el que se mantienen importantes reducciones con cargo al Presupuesto de la Seguridad Social en la cotización en el Sistema especial de trabajadores por cuenta ajena agrarios (hasta el 2032). Se puede decir que el cultivo intensivo bajo plástico de la costa mediterránea ha dejado de ser un sector deprimido de la actividad económica, como se consideraba al sector agrario en los años 60 del pasado siglo cuando se crea el régimen especial.
- Los trabajadores autónomos siguen optando por la base de cotización. El Régimen de Autónomos crece en importancia, hace falta una adaptación en profundidad del mismo. La financiación corre exclusivamente a cargo del trabajador; el sistema debe apoyar al autónomo que obtiene bajos ingresos y controlar en coordinación con la Agencia Tributaria a los autónomos que obtienen mayores rendimientos. También es necesario controlar a los «falsos autónomos» y a los trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADE).
- Reformar el régimen jurídico de la pensión de viudedad para que prevalezca el criterio de situación de necesidad del beneficiario de la pensión y su dependencia económica respecto del sujeto causante. El [artículo 223.1 de la Ley General de la Seguridad Social](#) establece la compatibilidad de la pensión de viudedad con cualquier renta de trabajo, lo que en la práctica puede hacer que se concedan pensiones de viudedad al margen de situaciones de necesidad y dependencia económica del causante. En el Derecho alemán, para el cálculo de la pensión de viudedad se tienen en cuenta los ingresos propios del cónyuge superviviente, los cuales influyen en el importe de la pensión, si superan ciertos topes. La operación aritmética que se lleva a cabo es la siguiente: de los ingresos netos mensuales del superviviente se descuenta una cantidad que está exenta y que actualmente asciende a 718,08 euros. Por cada hijo con derecho a pensión de orfandad se descuentan además 152,32 euros. De la cantidad restante, el 60% está libre y el 40% se deduce de la pensión de viudedad que correspondiese. Ejemplo: cónyuge superviviente con un hijo menor a cargo con unos ingresos mensuales de 1.500 euros, cantidad mensual exenta 718,08 euros; cantidad mensual exenta por hijo 152,32 euros; importe restante 629,60 euros ($1.500 - 718,08 - 152,32$); 40% de 629,60 euros = 251,84. Si el importe de la pensión íntegra de viudedad es de, por ejemplo, 500 euros/mes, se deducen 215,84 euros. El resto (248,16 €) sería el importe de pensión a percibir¹³. Alguna organización sindical ha propuesto financiar mediante impuestos las prestaciones de muerte y supervivencia, lo que entraría dentro de lo indicado en el primer punto.
- Control del fraude en la cotización; modificar el [Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio](#), por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguri-

¹³ LÓPEZ LERMA, J. y ROIG POZUELO, A.: «El Seguro de Pensiones en Alemania», *Información Sociolaboral*, marzo 2009.

dad Social para dotar a la Tesorería General de la Seguridad Social de mayor «autotutela administrativa».

- Penalizar las prejubilaciones y jubilaciones anticipadas en aquellos sectores de actividad no tóxicos ni peligrosos para la salud y la vida del trabajador. Algunos autores hablan sencillamente de eliminar las jubilaciones anticipadas, sin embargo hay que tener en cuenta las bonificaciones de edad en algunos sectores como, por ejemplo, en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

El sistema de pensiones públicas necesita una reforma, no un cambio de modelo. La mayor parte de los economistas mantienen que la crisis actual no es coyuntural y no va a desaparecer con rentas más altas y empleos más estables. Eso no es suficiente. Los gastos del sistema crecen de forma transitoria hasta 2050, aproximadamente, habrá más pensionistas de jubilación y las pensiones son cada vez más altas (tasa de sustitución), ello conlleva a que la relación activos/pensionistas disminuya y que con los avances médicos afortunadamente la esperanza de vida sea mayor, por lo que proponemos una reforma no solo en los gastos (que algunos autores abogan por la supresión del factor de sostenibilidad) sino en la forma de financiar los ingresos. Evidentemente estas reformas incluyen, como no podría ser menos, mejoras en la creación de empleos, mejores y más estables, y evitar la «fuga de cerebros al extranjero».

9. CONCLUSIONES

El sistema de Seguridad Social, con las reformas necesarias, es y debe ser perfectamente viable para el futuro, es un logro del estado de bienestar que a lo largo de la historia ha supuesto la lucha de clases trabajadoras y la aportación de intelectuales, llegando a ser un compromiso de los Estados tanto a nivel constitucional como internacional.

En mayo de 1944, la XXVI Conferencia General de la OIT celebrada en Filadelfia bajo la influencia de los informes de William BEVERIDGE declaró entre sus principios asegurar un ingreso básico a todos los que tienen necesidad de tal protección, así como la asistencia sanitaria y la protección a la infancia y maternidad.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los países miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera «distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios». De esta declaración destacamos el artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo

derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia y por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

De la lectura de este artículo, se deduce claramente que la Seguridad Social es un derecho de toda persona, de ahí que se haya recogido en nuestra Ley General su carácter universal; y en la actualidad es mucho más que ese conjunto de seguros sociales a los que se refería el artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos. La amenaza de la inminente sostenibilidad financiera de las posibles pensiones de vejez ha sido paliada a través de reformas adoptadas y puede mejorarse con nuevas reformas de futuro. En ningún caso la Seguridad Social debe ser eslogan de campañas políticas ni reclamo publicitario de entidades financieras o investigadores privados que persiguen la privatización de la misma, pues como hemos puesto de manifiesto constituye un logro histórico del que solo pueden presumir los países que cuentan con un auténtico estado de bienestar.

Para concluir, siguiendo con la internacionalización de la Seguridad Social, creo conveniente traer aquí algunos puntos de la Declaración de Buenos Aires sobre Seguridad Social, como consecuencia del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en abril de 1972:

- 1.^a Consideración de que el hombre por el solo hecho de su condición tiene derecho a la Seguridad Social cuyo objetivo será el de favorecer una más justa distribución de la renta nacional.
- 2.^a La responsabilidad del derecho a la Seguridad Social incumbe al Estado.
- 3.^a El derecho a la Seguridad Social responde al principio de solidaridad nacional.