



confederación sindical de comisiones obreras
Secretaría confederal de políticas públicas y protección social,
Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid. Tel.: 917028137
E-mail: proteccionsocial@ccoo.es

| www.ccoo.es

INFORME

05 de marzo de 2019

El papel de la Seguridad Social en la crisis sanitaria del Covid, situación actual y retos de futuro en materia de pensiones y desempleo.

Comparecencia de Carlos Bravo Fernández en representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, consecuencia de la solicitud remitida a la FPJ-CCOO en el Grupo de trabajo de Política Social y Sistema de Cuidados de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica

Madrid, Palacio del Congreso de los Diputados, 5 de junio de 2020.

Contenido

- 1. El papel de las prestaciones de Seguridad Social en la crisis del Covid: la necesidad de transferencia extraordinaria del Estado para el re-equilibrio financiero en el corto plazo.3
 - La utilización de los préstamos a la Seguridad Social transmiten una falsa imagen de endeudamiento y precariedad del sistema.....4
- 2. Pensiones5
- 3. Desempleo7
 - El desempleo es la única prestación relevante de Seguridad Social que aún no ha implementado el Principio de Separación de Fuentes.....8

Buenos días,

Quisiera comenzar por agradecer la invitación realizada a Comisiones Obreras por todos los Grupos Parlamentarios para comparecer ante este Grupo de trabajo y esta Comisión en el Congreso de los Diputados; en este caso a través de la invitación realizada a la Federación de Pensionistas y Jubilados de CCOO, que hoy está representada por su Secretario General, Julián Gutiérrez, que me acompaña, y que me ha correspondido cumplimentar como Secretario de Políticas Públicas y Protección Social de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

1. El papel de las prestaciones de Seguridad Social en la crisis del Covid: la necesidad de transferencia extraordinaria del Estado para el re-equilibrio financiero en el corto plazo.

Hemos de comenzar esta comparecencia haciendo un reconocimiento al papel que las prestaciones de Seguridad Social están jugando en la crisis sanitaria derivada del Covid, actuando sobre un triple objetivo:

- 1) proteger la salud y evitar la extensión de la pandemia con una prestación de incapacidad temporal específica,
- 2) la protección del empleo mediante la utilización de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) y la ampliación de prestaciones de desempleo para quienes han sido despedidos.
- 3) y, por último, la minoración del impacto del Covid sobre la actividad económica y productiva de las empresas mediante la exoneración, aplazamiento y moratoria en el pago de cuotas empresariales y de trabajadores autónomos.

La concreción práctica de estas líneas de actuación puede resumirse en el siguiente listado de prestaciones y medidas implementadas desde mediados del mes de marzo y del que se han beneficiado ya varios millones de personas, trabajadores y empresarios:

- ✓ 700.000 prestaciones de **incapacidad temporal extraordinaria por Covid**, de las que el 70% se han reconocido a personas declaradas en aislamiento preventivo por las autoridades sanitarias o por ser personas de riesgo lo que ha contribuido de forma extraordinaria al control sanitario de la pandemia.
- ✓ 3,4 millones de **prestaciones contributivas de desempleo por ERTE**, para las que se ha previsto un régimen de acceso excepcionado de periodo de carencia y el no consumo que no consumen periodo de prestaciones contributivas.
- ✓ 1,4 millones de **prestaciones por Cese Actividad de Autónomos**, para el que también se ha previsto un régimen de acceso singularmente flexible.

- ✓ Al menos varias decenas de miles de **prestaciones excepcionales de desempleo para colectivos tradicionalmente excluidos de su cobertura**: Empleadas hogar, trabajadores artistas, personas con contratos temporales extinguidos por consecuencia a causa del Covid...
- ✓ 3 millones **cuotas empresariales exoneradas** en el marco de ERTE de Fuerza Mayor, durante la duración de los mismos.
- ✓ 1,4 millones **cuotas exoneradas a trabajadores autónomos** en el marco de las prestaciones por cese de actividad, lo que amplía la intensidad de la protección tradicionalmente asociada a estas prestaciones.
- ✓ Decenas de miles de **aplazamientos y moratorias en cuotas empresariales** y de trabajadores autónomos.

El conjunto de estas medidas ha supuesto un esfuerzo presupuestario sin precedentes en nuestra historia, que sumando el importe de las prestaciones extraordinarias por desempleo y la renuncia a ingresos de Seguridad Social,... ha superado los 8.000 millones de euros mensuales, y que necesariamente requiere de una transferencia extraordinaria del Estado para garantizar el reequilibrio financiero del sistema de Seguridad Social en esta coyuntura.

La utilización de los préstamos a la Seguridad Social transmiten una falsa imagen de endeudamiento y precariedad del sistema.

A este respecto es necesario llamar la atención sobre el hecho de que las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social están recogidas en el art. 109 de la Ley General de Seguridad Social y, entre otras de menor volumen, se resumen en dos principales: las cotizaciones sociales y las aportaciones del Estado.

Sin embargo, los diferentes Ejecutivos que se han venido sucediendo en los últimos años han acudido en ocasiones a la figura de los “préstamos” del Estado a la Seguridad Social. Se trata, a nuestro juicio, de una figura técnicamente inadecuada y que, además, proyecta en la sociedad una falsa idea de endeudamiento de la Seguridad Social que a la postre debilita la imagen de solvencia que sin duda merece.

El último caso lo hemos tenido en la aportación aprobada en el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo¹, en el que se contemplaba dos medidas diferenciadas destinadas al mismo objetivo de contribuir al equilibrio financiero del sistema: 16.500 millones de euros en forma de préstamo (regulado en el art. 11 de la citada norma), y 14.374 millones de euros en forma de aportaciones del Estado (art. 10), a los que hay que sumar, en lo que va de 2020, los 13.800 millones de euros previamente transferidos en el marco actual de prórroga presupuestaria.

¹ el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19

El equilibrio financiero que requiere el sistema de Seguridad Social debe pasar por reforzar la estructura de ingresos del sistema, actuando sobre los márgenes de contributividad que aún permite el sistema y mediante aportaciones regladas del Estado, sin recurrir a la figura de préstamos que constituyen una ficción contable de falso endeudamiento que debe corregirse.

2. Pensiones

Seguramente será ampliamente compartida por el conjunto de la Cámara la necesidad de contribuir a que nuestro sistema de pensiones cumpla con la doble condición de garantizar pensiones suficientes y adecuadas, y hacerlo de forma que se garantice su sostenibilidad financiera.

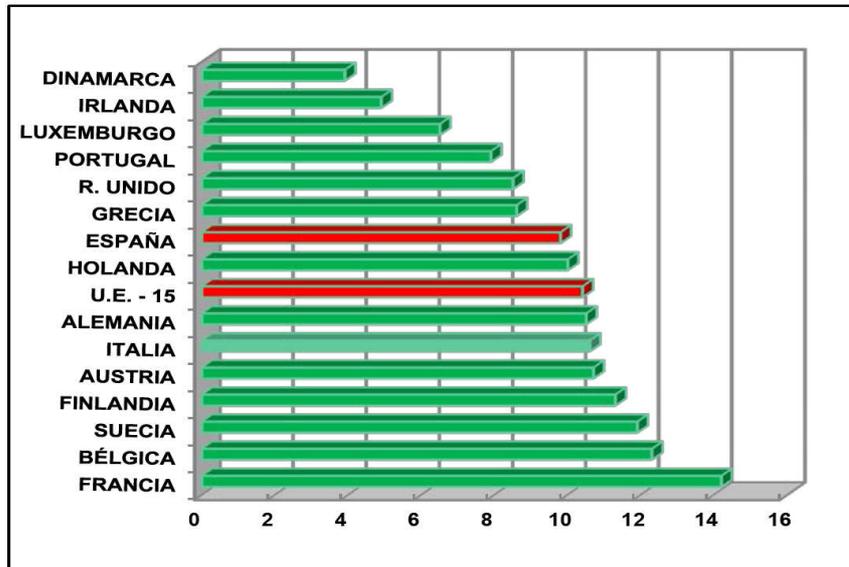
El cumplimiento de la doble premisa de suficiencia y sostenibilidad requiere la adopción inmediata de una serie de medidas, entre las que destacan las siguientes:

- 1) **Reactivación del Pacto de Toledo** como marco de acuerdo político y social desde el que abordar los principales retos del sistema de pensiones. Este marco de actuación ha demostrado en el tiempo ser el más efectivo para abordar las reformas que el sistema requiere, y, hacerlo con un criterio de equilibrio que es el que mejor se adecua al grado de legitimación social que requiere una política pública tan prioritaria como las pensiones.
- 2) **La derogación jurídica de la Reforma de 2013**, de modo que se garantice así la suficiencia de las prestaciones. Una derogación que, por otro lado, ya se ha producido de facto en el ámbito político mediante la suspensión sistemática de su entrada en vigor en la que han participado la práctica totalidad de Grupos Parlamentarios, incluidos quienes posibilitaron su aprobación, al constatarse la falta de apoyo social y político de las principales medidas que la conforman (principalmente, el Índice de Revalorización de Pensiones que condena a una cuasi-congelación de las mismas en el 0,25%; y el diseño actual del Factor de Sostenibilidad, que compromete la suficiencia de las nuevas altas de jubilación de la población más joven).
- 3) **La adopción de medidas suficientes que garanticen el reequilibrio financiero del sistema**, actuando, como ya se ha señalado, sobre los amplios márgenes de refuerzo de la contributividad que aún presenta el sistema y mediante aportaciones del Estado en la parte y durante el periodo en que las cotizaciones pudieran no ser suficientes.

A los exclusivos efectos de señalar las principales fuentes de financiación que tradicionalmente cabría utilizar para el reforzamiento de la estructura de ingresos del sistema, y sin el menor ánimo de exhaustividad, cabría destacar los márgenes que ofrecen tanto los ingresos derivados de cotizaciones sociales como los de la imposición general.

Gráfico 1

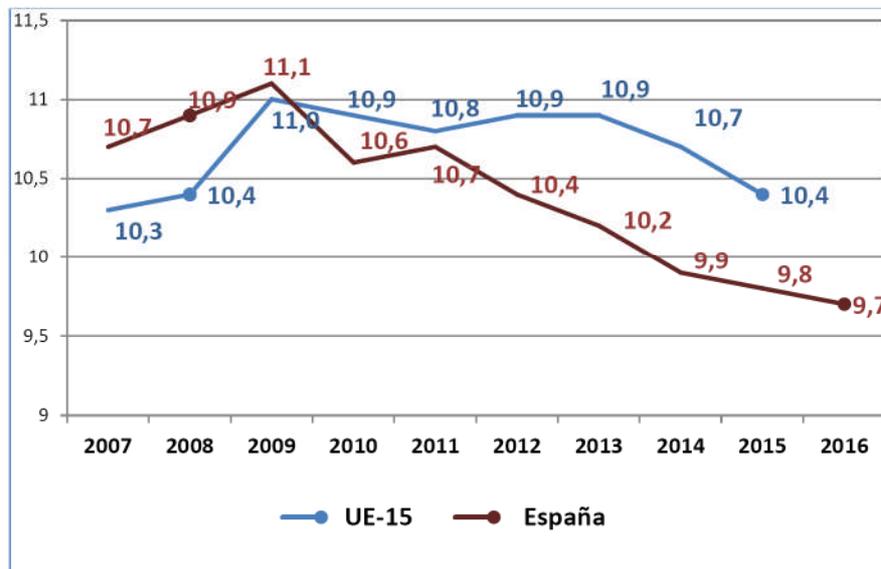
Gráfico IX.6 COTIZACIONES SOCIALES DE EMPLEADORES EN % SOBRE EL PIB 2015



Fuente: Informe económico-financiero del Proyecto PGE-Seguridad Social 2019. Tomo III

Gráfico 2

Gráfico IX.8 EVOLUCIÓN DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS EMPLEADORES (% DEL PIB) UE-15 Y ESPAÑA



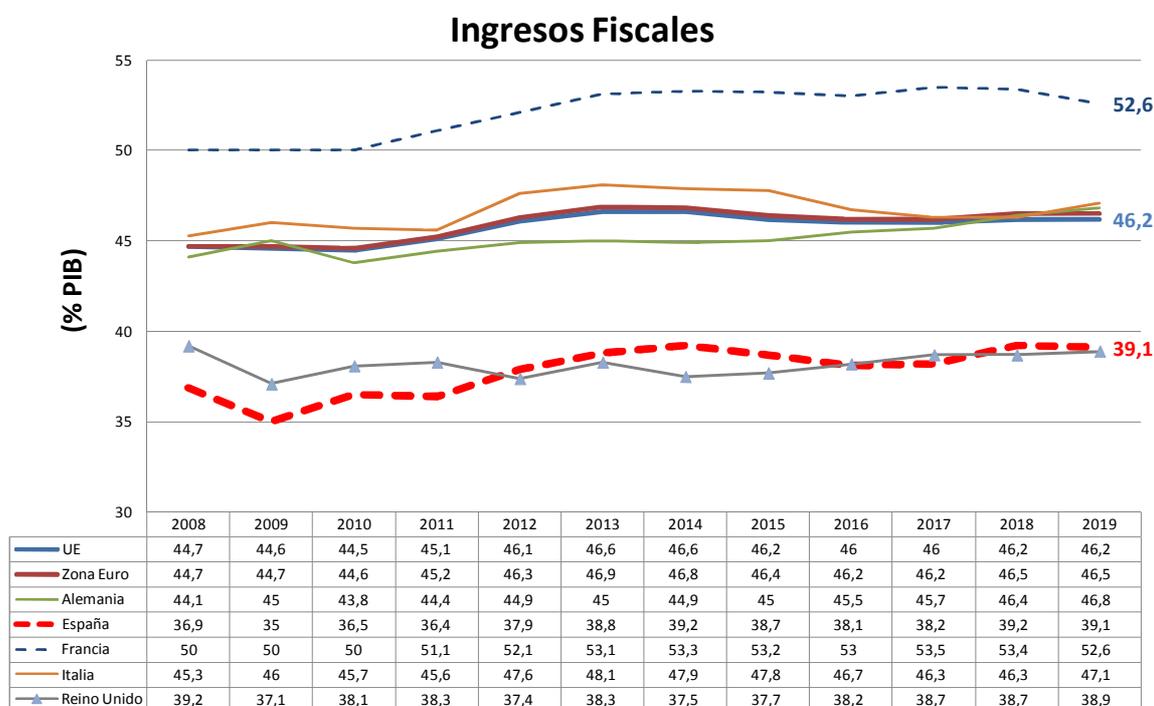
Fuente: Informe económico-financiero del Proyecto PGE-Seguridad Social 2019. Tomo III

Gráfico 3

| Evolución de los tipos de cotización por contingencias comunes del Régimen General | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985-1992 | 1993-1994 | 1995-2016 |
| A cargo del empresario | 27,28 | 25,80 | 24,30 | 24,00 | 24,40 | 23,60 |
| A cargo del trabajador | 4,82 | 4,80 | 4,80 | 4,80 | 4,90 | 4,70 |
| Total | 32,10 | 30,60 | 29,10 | 28,80 | 29,30 | 28,30 |

Fuente: Informe económico-financiero del Proyecto PGE-Seguridad Social 2019.

Gráfico 4



Fuente: Eurostat. Total general government revenue

3. Desempleo

Probablemente la principal laguna que presenta actualmente nuestro sistema de protección social sea el desempleo. Ello se debe a que, además de un problema de infra-financiación, que probablemente pueda ser una circunstancia compartida con otros muchos instrumentos de protección social, además, adolece de limitaciones de diseño muy relevantes que limita su alcance y que resulta ya urgente corregir.

La reciente aprobación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) a través del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo², ha supuesto un hito en el marco del sistema de protección social, sólo comparable en la historia reciente a la aprobación de la Ley de Dependencia (2006) y el establecimiento de las Pensiones No Contributivas (1990), y como tal debe ser valorado. Su puesta en marcha cubre un marco muy relevante de situaciones sociales asociadas principalmente a las situaciones de especial vulnerabilidad y riesgo de exclusión, aunque no resuelve todas las lagunas de protección social que presenta el sistema.

Desde CCOO consideramos que probablemente la premura con la que se ha realizado el IMV y la ausencia de un marco real de Diálogo Social a la hora de plantear su diseño, sean las causas que puedan explicar el hecho de que la norma haya nacido con algunas deficiencias técnicas relacionadas con su anclaje competencial o las relacionadas con elementos relacionados con su gestión y gobernanza, y entre los que destaca el hecho de que, de forma inexplicable, en 2020 se haya excluido de la cobertura a las personas beneficiarias de subsidios de desempleo que puedan haber entrado en este ejercicio y en el marco de la crisis sanitaria, en situación de vulnerabilidad.

En este sentido, consideramos que el Congreso debe corregir dicha exclusión y, además, es necesario que desbloquee la tramitación parlamentaria de la Iniciativa Legislativa Popular para la puesta en marcha de una Prestación de Ingresos Mínimos, impulsada por CCOO y UGT, cuyo objetivo prioritario era el de contribuir a una revisión integral del sistema de protección por desempleo. Hemos de recordar que dicha iniciativa se encuentra en tramitación parlamentaria desde hace ya cuatro años, habiendo tenido que soportar periodos prolongados de bloqueo en su tramitación y sucesivos reinicios de su tramitación tras cada disolución de Cortes.

El desempleo es la única prestación relevante de Seguridad Social que aún no ha implementado el Principio de Separación de Fuentes.

En relación a la prestación por desempleo, hemos de señalar que esta es la única prestación de Seguridad Social de una dimensión relevante que no aplica el principio de separación de fuentes que ordena nuestro modelo de Seguridad Social desde los Acuerdos del Pacto de Toledo (1995).

En virtud de tal principio, las prestaciones asistenciales o no contributivas, cuyo objetivo es el de garantizar un mínimo vital ante situaciones de necesidad que pueda sufrir cualquier persona, se deben financiar exclusivamente con ingresos derivados de la imposición general; mientras que las prestaciones contributivas, cuyo objetivo es el de sustituir el salario para las personas trabajadoras que hayan cotizado previamente, deben financiarse prioritariamente con cotizaciones y, en lo que éstas no alcancen, con impuestos generales.

De este modo, las cotizaciones por desempleo (que en 2019 supusieron ingresos por 22.740 millones de euros) sirven de manera continuada para financiar tanto las prestaciones contributivas por desempleo (que en 2019 supusieron un gasto de 12.285 millones de euros) como los subsidios de desempleo (6.416 millones de euros) e incluso parcialmente las políticas activas de empleo (8.138 millones de euros) cuya ejecución se encuentra transferida a las

² Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

Comunidades Autónomas. De haberse establecido el principio de separación de fuentes, en 2019 el sistema de Seguridad Social habría tenido un superávit por este concepto de 10.455 millones de euros. Si evitamos coger un año aislado, lo que no resulta prudente, desde principio de siglo, el diferencial positivo medio entre cotizaciones por desempleo y gasto en prestaciones contributivas, se sitúa en 2.855 millones de euros anuales (periodo 2002-2019), pese a incluir el periodo observado una de las crisis más importantes del último siglo.

La aplicación sistemática del principio de separación de fuentes desde que en el año 2002 se aprobó la plena implementación en el conjunto del sistema de Seguridad Social hubiese supuesto un superávit acumulado de 54.739 millones de euros, incluyendo el saldo de los ejercicios (2009 a 2013) que han registrado déficit como consecuencia de los años más duros de la última crisis económica, tal y como se presenta de forma desagregada en el cuadro siguiente:

Gráfico 5

Saldo del Sistema de Desempleo (millones de euros)

| Año | GASTOS | | | | INGRESOS | SALDO REGISTRADO | SALDO CONTRIBUTIVO |
|-------|----------------------------|----------------------------|-------------------|--------------|------------------------|--|---|
| | Prestaciones Contributivas | Prestaciones Asistenciales | Políticas activas | TOTAL Gastos | cotizaciones desempleo | Ingresos cuota desempleo - gasto prestaciones y PA | Ingresos - Gasto prestaciones contributivas |
| 2002 | 7.829 | 3.096 | 4.808 | 15.733 | 13.474 | -2.259 | 5.645 |
| 2003 | 8.329 | 2.796 | 5.357 | 16.482 | 14.533 | -1.949 | 6.204 |
| 2004 | 9.140 | 3.010 | 5.702 | 17.852 | 15.451 | -2.401 | 6.311 |
| 2005 | 9.751 | 3.215 | 6.109 | 19.074 | 16.793 | -2.281 | 7.042 |
| 2006 | 10.601 | 3.309 | 6.990 | 20.900 | 18.245 | -2.655 | 7.644 |
| 2007 | 11.527 | 3.501 | 7.067 | 22.095 | 19.356 | -2.739 | 7.829 |
| 2008 | 14.290 | 3.872 | 6.385 | 24.548 | 15.031 | -9.517 | 741 |
| 2009 | 23.803 | 8.563 | 7.281 | 39.647 | 18.419 | -21.228 | -5.385 |
| 2010 | 23.462 | 7.004 | 8.466 | 38.932 | 13.600 | -25.332 | -9.862 |
| 2011 | 20.754 | 11.100 | 7.714 | 39.569 | 18.152 | -21.417 | -2.602 |
| 2012 | 22.677 | 9.021 | 5.116 | 36.813 | 17.400 | -19.413 | -5.277 |
| 2013 | 21.456 | 8.651 | 3.765 | 33.872 | 16.777 | -17.095 | -4.678 |
| 2014 | 16.695 | 8.101 | 5.313 | 30.110 | 17.113 | -12.996 | 418 |
| 2015 | 13.042 | 7.619 | 4.150 | 24.811 | 17.853 | -6.958 | 4.811 |
| 2016 | 11.671 | 6.922 | 4.390 | 22.983 | 18.758 | -4.226 | 7.087 |
| 2017 | 11.024 | 6.373 | 5.575 | 22.972 | 19.750 | -3.222 | 8.726 |
| 2018 | 11.370 | 5.933 | 5.278 | 22.581 | 21.000 | -1.581 | 9.630 |
| 2019 | 12.285 | 6.416 | 8.138 | 26.839 | 22.740 | -4.099 | 10.455 |
| 2020* | 4.839 | 3.190 | 831 | 8.860 | 7.173 | -1.687 | 2.334 |

*Hasta abril 2020

Fuente: elaboración propia CCOO a partir datos SEPE