

Reforma de les pensions

Sostenibilitat financera vs. sostenibilitat social

Seminari greDTiSS - UPF
Barcelona, 23 novembre 2016

Eusebi Colàs-Neila
Professor de Dret del Treball i de la Seguretat Social





Algunes precisions preliminars

- El títol d'aquest seminari és conscientment ampli i la disjuntiva que s'hi plasma és deliberadament cercada, com a element nuclear de com abordar un nou procés de reforma del sistema de pensions.
- Amb l'ànim de compartir el debat sobre alternatives de reforma, la pretensió era encabir-hi:
 - D'una banda, treballs realitzats recentment sobre les reformes que han tingut lloc a Espanya durant el període 2011-2013, en el context de la crisi econòmica i les polítiques d'austeritat.
 - I, d'una altra, les línies de recerca sobre les que es planteja aprofundir, amb ocasió de més que probables noves reformes, sobre la necessitat de les quals s'està insistint a nivell polític i mediàtic.
- Fonamentalment s'analitzaran algunes idees plasmades als treballs següents:
 - *'A comparative approach to regressive legal reforms of retirement pensions in Spain, Italy and Portugal'* (Paper presentat a la LLRN-2, Amsterdam, 2015).
 - *'Sustainability and reform of pension systems: an approach to the multilevel legal framework of policies and recommendations from the Spanish case'* (Paper presentat al 21st World Congress ISLSSL, Cape Town, 2015).
 - *'Reconfiguring the Employment-Pension Connection in Times of Austerity'* (Article publicat a la ELLJ, Vol. 7, No. 3, 2016, resultat de la recerca desenvolupada al projecte *'Future Directions in EU Labour Law'*, BARSEA Project, 2016-2017).



Continguts

I. Sobre les darreres reformes de pensions:

- 1) Nous factors que donen forma a la reforma de les pensions en temps de crisi econòmica i d'austeritat.
- 2) Vells i nous reptes per als sistemes de pensions.
- 3) L'impacte de les polítiques de la UE sobre els processos domèstics de reforma.
- 4) Les reformes regressives a l'Estat espanyol.
- 5) L'impacte sobre les pensions dels canvis en l'ocupació i la seva regulació.
- 6) Les normes internacionals i el paper dels tribunals com a resposta davant les reformes regressives.

II. Sobre una futura (imminent?) nova reforma de les pensions a Espanya

- 1) Una (imminent?) nova reforma de les pensions a Espanya?
- 2) Algunes idees a considerar al voltant d'una nova reforma de les pensions.
- 3) Futurs treballs plantejats.
- 4) Epíleg – Mobilització ciutadana i judicialització.



I. Sobre les darreres reformes de pensions



1) Nous factors que donen forma a la reforma de les pensions en temps de crisi econòmica i d'austeritat

- Els països europeus han assolit, progressivament, sistemes de seguretat social molt avançats durant la darrera part del segle passat. Malgrat de forma desigual, tots ells han patit reformes adreçades a garantir la seva sostenibilitat, particularment des d'inicis de segle.
- Les darreres reformes, però, s'emmarquen en una situació de greu crisi econòmica, financera i de deute públic. La reacció de la UE ha estat donar un nou èmfasi a la governança econòmica i la propagació de polítiques d'austeritat en molts estats membres, particularment els països perifèrics.
 - *'[policymakers, both at a national and supranational level]... use the economic crisis as a further opportunity to demolish the frail social pillars of labour and social rights on which the very notion of "Social Europe" rests'* (Freedland i Countouris, 2013).
- Tots dos conjunts de mesures han impactat en els sistemes de pensions, que han patit diverses reformes per a reduir la despesa pública.
- La conseqüència ha estat una regressió en els nivells de protecció dels sistemes públics de seguretat social, que posen en dubte l'adequació de les pensions i la seva capacitat per a ser un veritable instrument de protecció i igualtat.



2) Vells i nous reptes per als sistemes de pensions (1/2)

- La Seguretat Social és un camp en constant canvi. No obstant això, des d'inicis de segle, diferents reformes de diversa intensitat (sistèmiques o paramètriques) han tingut lloc en els països europeus amb la finalitat de garantir la seva sostenibilitat financera.
- Les projeccions demogràfiques semblen indicar un substancial envelliment de la població a mitjans de segle, quan la generació del *baby boom* es jubili:
 - La major esperança de vida i la reducció de la *ratio* de treballadors i pensionistes, podria implicar un futur increment en la despesa en pensions.
 - Esperança de vida per a persones nascudes en el període 2010-2015 (OCDE, 2015): 82.7 anys (dones) i 77.2 anys (homes).
 - *Ratio* treballadors-pensionista en EU27 (OCDE, 2015):
 - Des de 1950 fins a 2010, s'ha reduït d'un 6.57 a un 3.50;
 - Les projeccions per a 2050 aguditzen la davallada, fins a un 1.72.



2) Vells i nous reptes per als sistemes de pensions (2/2)

- Aquestes transformacions han estat especialment intenses des de l'inici de la crisi econòmica, modelades per fortes polítiques d'austeritat, on l'alt índex d'atur ha tingut una incidència substancial sobre els ingressos/despesa dels sistemes de protecció social. En aquest, l'equilibri pressupostari i l'assoliment de resultats macroeconòmics han imposat la reducció de la despesa pública.
 - Durant el període 2001-2012, la despesa en pensions a l'Eurozona ha oscil·lat entre el 12.5% i el 13.8% del PIB (Eurostat, 2015).
 - Projeccions de despesa:
 - Ageing Report 2012: augmentarà del 12.2% al 14.1 % del PIB a la Eurozona (2010-2060).
 - Ageing Report 2015: es mantindrà estable, en el 12.3 % PIB a la Eurozona (2013-2060).
- És un bon exemple de l'impacte de les reformes escomeses, adreçades a reduir despesa pública. En aquest sentit, s'ha assenyalat la diferent dimensió temporal d'ambdós reptes i, per tant, la necessitat de reformes de calat divers per a fer front a cadascun d'ells (Suárez Corujo, 2015).



3) L'impacte de les polítiques de la UE sobre els processos domèstics de reforma (1/3)

- Les institucions europees s'han mostrat preocupades per la sostenibilitat dels sistemes domèstics de pensions i la seva capacitat per a oferir un nivell adequat de protecció. De fet, un dels trets de les darreres onades reformistes és l'emergència de la UE en un àmbit regulador que és en mans dels Estats, a través de dos mecanismes, inserits dins l'estratègia Europa 2020:
 - Les recomanacions incloses en el Llibre Blanc sobre pensions.
 - La nova governança econòmica.



3) L'impacte de les polítiques de la UE sobre els processos domèstics de reforma (2/3)

- ‘Una agenda per a pensions adequades, segures i sostenibles (Llibre blanc)’ [COM (2012) 55 final)
 - Té el seu origen al ‘Llibre Verd envers uns sistemes europeus de pensions adequades, sostenibles i segures’ [COM (2010) 365 final).
 - La Comissió europea, malgrat ser una competència nacional, tracta el tema considerant el principi de subsidiarietat. Es fan recomanacions particulars als Estats i s'indiquen com a principals objectius:
 - Assolir un millor equilibri entre treball i jubilació.
 - Promoure mecanismes complementaris (privats) d'estalvi.
 - Les recomanacions generals més importants que es fan són:
 - Vincular l'edat de jubilació amb l'increment en l'esperança de vida.
 - Restringir l'accés a la jubilació anticipada.
 - Estendre la vida laboral.
 - Acabar amb la bretxa de gènere en pensions.
 - Hi ha però, problemes per a introduir algunes d'aquestes propostes en alguns països:
 - Resulta difícil estendre la vida laboral en un context d'atur elevat, especialment entre els treballadors d'edats.
 - En un mercat de treball dominat per la precarietat i l'atur, es fa difícil pensar com es pot recórrer a mecanismes privats d'estalvi.
 - Hi ha un desplaçament de la protecció d'un nivell col·lectiu i públic a un nivell individual i privat, que expressa com la tensió entre diferents aproximacions ideològiques en les polítiques socials es decanta per aquella que té com a resultat l'erosió de la protecció social pública.



3) L'impacte de les polítiques de la UE sobre els processos domèstics de reforma (3/3)

— Noves polítiques econòmiques en resposta a la crisi

- La nova governança econòmica i fiscal està també inclosa dins l'estratègia Europa 2020 i influeix notablement en les reformes dels sistemes de pensions domèstics.
- Es tracta d'un complex conjunt d'iniciatives diverses per a coordinar les polítiques econòmiques dels Estats que té la consolidació fiscal (sanejament pressupostari) com a principal objectiu.
- Hi ha dos grans reformes a la UE en matèria de coordinació econòmica, sota els arts. 121 i 126 TFUE:
 - El 'Six-pack': un conjunt de cinc Reglaments i una Directiva que inclouen mecanismes per a prevenir i corregir desequilibris macroeconòmics a través del control de determinats indicadors.
 - El 'Txo-pack', adreçat als membres de la zona euro, que tracta de prevenir i controlar els desequilibris macroeconòmics en la EMU.
- A més, en la mateixa línia, cal considerar l'*Euro-Plus Pact* i el Tractat d'Estabilitat de la EMU, que imposen la implementació domèstica de normatives sobre el dèficit fiscal.
- Així, l'equilibri pressupostari s'aconsegueix a través de la reforma de les pensions, que representen una important part de la despesa pública (12.2 % del PIB a la zona euro segons l'*Ageing Report 2012*), i acostuma a contenir-se en les recomanacions adreçades als Estats al Semestre europeu.
- La sostenibilitat sembla ser un objectiu vinculat a la consolidació fiscal que permeti el creixement. S'ha insistit en el fet que el procés decisor de la governança econòmica hauria d'estar en conformitat amb els drets fonamentals de la UE i cal un equilibri millorat en aquest sentit (Hendricks, 2013)



4) Les reformes regressives a l'Estat espanyol (1/2)

- Les reformes que han tingut lloc a l'Estat espanyol durant el període 2011-2013 responen en gran mesura a les recomanacions contingudes al Llibre Blanc i a aquelles realitzades de forma específica dins el Semestre europeu. La conseqüència, com es veurà, és una clara erosió dels nivells de protecció. A continuació es citaran, a tall d'exemple, les més notables:
- Una primera peça és la Llei 27/2011, que es va aprovar després del seu debat dins el marc del 'Pacte de Toledo'
 - S'incrementa l'edat ordinària de jubilació dels 65 als 67 anys (malgrat es manté aquella si s'acredita un període especialment llarg de cotitzacions, 38.5 anys)
 - S'incrementa el període de cotitzacions considerat per a calcular la pensió, dels 15 darrers anys als 25 darrers anys.
 - A més, s'adeqüen els percentatges aplicables i es modifica la jubilació anticipada, incrementant l'edat mínima en consonància amb l'edat ordinària (dels 61 als 63).



4) Les reformes regressives a l'Estat espanyol (2/2)

- La segona peça és la Llei 23/2013, que introdueix un nou índex de revalorització de les pensions i una nova institució al nostre ordenament jurídic: el factor de sostenibilitat. Cal destacar com es tracta d'una reforma 'imposada' pel partit governant, aprofitant la seva majoria absoluta al Congrés.
 - Es deixa d'emprar l'IPC com a element per a adequar les pensions, i s'introdueix un nou sistema d'indexació que considera la variació interanual d'ingressos, les pensions contributives i les despeses del sistema.
 - El factor de sostenibilitat vincula la quantia de la pensió a l'esperança de vida prevista en el moment d'accedir a la pensió. Això provoca que la quantia sigui més baixa com més elevada sigui l'esperança de vida, per tal de garantir la sostenibilitat del sistema.
- Conseqüències destacades:
 - Representa un pas important envers un canvi 'silenciós' del model de pensions, transformant de facto la naturalesa del sistema (Monereo Pérez i Fernández Bernat, 2013).
 - Es produeix una clara regressió del sistema, malgrat estar davant canvis aparentment paramètrics (Suárez Corujo, 2014).
 - Segons el Govern espanyol, les mesures anteriors han suposat una reducció de 3.4 punts percentuals de PIB en les previsions de despesa per al 2050 en comparació amb les previsions pre-reforma (Programa d'estabilitat 2015-2018).
 - A més, alguns estudis han estimat l'impacte en la reducció de futures pensions (Zubiri, 2016):
 - Per al 2020, la quantia de les pensions serà un 8 % més baixa.
 - Per al 2050, la quantia de les pensions serà un 35 % més baixa.



5) L'impacte sobre les pensions dels canvis en l'ocupació i la seva regulació (1/2)

- Cal tenir una perspectiva més àmplia en aproximar-se a la reforma del sistema de pensions i considerar els canvis produïts en l'ocupació i en les regulacions laborals, tal i com proposa Strauss (2013) a l'afirmar que és necessari analitzar la 'co-evolució' d'ambdues institucions.
- Aquests canvis afecten directament les condicions de vida i de treball, que han esdevingut precàries per a moltes persones, però a més, a llarg termini, afecten l'accés i/o la quantia de les futures pensions. Les reformes que s'han produït, no tenen en consideració aquests canvis i dificulten encara més el gaudi d'aquells drets.
- Existeixen diferents punts que podrien considerar-se. A títol d'exemple, en podem esmentar els següents:
 - El fenomen de l'atur, que té dues conseqüències diverses.
 - L'alt índex d'atur pot impactar negativament en la sostenibilitat del sistema. Els sistemes de repartiment, per les seves característiques, són sensibles cíclicament a aquest fenomen.
 - El principi clàssic d'estabilitat en l'ocupació, sobre el què molts ordenament jurídico-laborals s'han construït, sembla que ha desaparegut a la pràctica. Enlloc d'això, proliferen carreres de treball irregulars, prenyades de períodes d'atur que tenen el seu impacte en el futur des del punt de vista de les pensions (p.ex., en el cas espanyol, es redueixen les cotitzacions durant aquest període).



5) L'impacte sobre les pensions dels canvis en l'ocupació i la seva regulació (2/2)

- Les noves formes de treball no és només un repte per al dret del treball, sinó també per a la seguretat social, les regles de la qual estan construïdes sobre el contracte de treball estàndard.
 - En aquest sentit, és interessant la idea proposada per Strauss (2013), basada en treballs previs de Freedland (2013), sobre unes 'pensions flexibles', que s'adeqüin a aquesta realitat per a proveir de pensions adequades.
 - Un clar exemple d'això el tenim a cas nostra amb el treball a temps parcial, i l'impacte de gènere que té.
- D'altra banda, la precarització de les condicions de treball, particularment la reducció salarial, fomentada i permesa per les reformes en matèria de negociació col·lectiva, també té conseqüències importants en matèria d'accés a futures pensions. En el cas espanyol, es poden extreure vincles en aquest sentit a partir de la idea del model de 'flexiprecarietat' (López, De le Court i Canalda, 2014).
- La polarització que es produeix en el mercat de treball, pot veure's traslladada, i accentuada, en l'àmbit de les pensions. Per això, es suggereix la necessitat de pensar mecanismes que connectin les noves formes atípiques de treball amb la seva protecció adequada per les normes que regulen les pensions, que no tenen en consideració aquest model de treball.



6) Les normes internacionals i el paper dels tribunals com a resposta davant les reformes regressives (1/2)

- Davant les polítiques econòmiques que cerquen l'equilibri pressupostari i redueixen la despesa en pensions a costa d'una adequada protecció, poden invocar-se les normes internacionals i les Constitucions domèstiques.
 - Entre d'altres, l'art. 22 de la DUDH, que reconeix la seguretat social com un dret per a aconseguir la dignitat humana; o l'art. 9 del PIDESC, que estableix un principi de progressivitat; o l'art. 12 de la Carta Social Europea.
- Respecte a aquest darrer instrument, cal destacar el paper del Comitè Europeu de Drets Socials en alguns casos, com les Queixes col·lectives 76 a 80/2012, relatives a les mesures anti-crisis preses pel Govern grec, en el què es fa una interpretació de l'aplicació del principi de progressivitat:
 - La reducció de les pensions no suposa automàticament una violació de la Carta, recordant que la situació econòmica del Estat pot fer impossible mantenir el nivell de protecció previ. Malgrat això, cal mantenir un nivell de protecció 'satisfactori', la qual cosa implica tenir en compte les legítimes expectatives dels beneficiaris, que es fonamenta en el compromís de l'Estat en la tasca d'augmentar progressivament la protecció.



6) Les normes internacionals i el paper dels tribunals com a resposta davant les reformes regressives (2/2)

- De gran rellevància ha estat el paper que alguns tribunals domèstics han desenvolupat per a tractar de mitigar les conseqüències de la reforma, tenint en compte aquestes normes.
 - En el cas espanyol es pot citar la SJS núm. 12 de Barcelona, de 04-09-2015, que es fonamenta en la normativa internacional, en particular en la CSE i en aquestes decisions del CEDS, per a considerar que el RD 28/2012 sobre revalorització de les pensions no era conforme a aquella.
- Els Tribunals Constitucionals també han tingut un paper destacat en la limitació de les reformes regressives en matèria de pensions. Així, són rellevants els casos de:
 - Portugal. La STC 862/2012 declara inconstitucional la reducció d'un 10% de les pensions dels funcionaris jubilats per a igualar-los a la resta. Es considera que és una mesura contrària a les expectatives legítimes que protegeix fets legalment definits al passat.
 - Itàlia. La STC 70/2015 declarà inconstitucional la congelació del mecanisme d'indexació de les pensions en determinats casos. Així, el poder adquisitiu dels pensionistes es veia reduït, en contra de les expectatives legítimes dels treballadors. Aquesta mesura no es troba justificada ni és proporcional. No és suficient amb declarar l'existència d'una difícil situació financera, sinó que cal aportar evidències de la seva seriositat i dels seus efectes per a justificar el sacrifici de determinats drets.
 - Contrasta aquest cas amb la STC espanyol 49/2015 que, en un cas similar, considera la constitucionalitat de la mesura, la qual cosa revela una dèbil concepció dels drets socials 'extremadament' vinculada a la situació econòmica i pressupostària (Suárez Corujo, 2015).



II. Sobre una futura (imminent?) nova reforma de les pensions a Espanya



1) Una (imminent?) nova reforma de les pensions a Espanya?

- La Comissió Parlamentària del Pacte de Toledo es va reunir ahir, amb la intervenció de la Ministra que va fer algunes propostes... La reforma de les pensions, per a garantir la seva sostenibilitat financera, torna a estar sobre la taula...
- Davant això, cal que la sostenibilitat financera no sigui l'únic objectiu, que la reforma del sistema no sigui instrumental a l'assoliment d'objectius macroeconòmics sinó que consideri també la 'sostenibilitat social':
 - Tal i com assenyalava l'OCDE (2015): *'[f]ixing the financial challenge of pay-as-you-go pension systems is only one part of the equation. The other part relates to social sustainability and whether pensions in the future will be sufficient to provide adequate living conditions for older people'*.
- Això implica una aproximació fonamentada en els drets que garanteixi una adequada pensió pública. És necessari, doncs, que estigui guiada per una doble finalitat:
 - Aconseguir pensions adequades, en el sentit assenyalat per la Constitució:
 - Art. 41 CE: *'...que garanteixi l'assistència i prestacions socials suficients davant situacions de necessitat...'*
 - Art. 50 CE: *'Els poders públics garantiran, mitjançant pensions adequades i periòdicament actualitzades, la suficiència econòmica als ciutadans durant la tercera edat'*.
 - Refer les interaccions entre el Dret del Treball i el de la Seguretat Social, com a part integrant d'aquell (Sinzheimer, 1927).



2) Algunes idees a considerar al voltant d'una nova reforma de les pensions

- Cal pensar en fórmules que incideixen en l'increment dels ingressos, enlloc de la reducció de la despesa. En aquest sentit, s'han plantejat algunes propostes que deixen de banda en certa mesura la separació de fonts de finançament. Entre d'altres, poden assenyalar-se:
 - Es proposa finançar algunes prestacions mitjançant impostos (viduïtat i orfenesa)
 - S'ha considerat també necessari treure el topall màxim de cotització per a aquelles persones que tenen unes retribucions més elevades, elevant també la pensió màxima però mantenint-ne un topall.
 - S'ha assenyalat que les bonificacions i reduccions de les cotitzacions ('tarifes planes'), a càrrec del fons de reserva en els darrers anys, haurien de desaparèixer (o finançar-se mitjançant els Pressupostos Generals de l'Estat).
- A més, una aproximació àmplia a la reforma de les pensions ha de considerar d'altres variables:
 - La preocupant situació de les persones treballadores i revertir les reformes laborals que han conduït a la precarització de les condicions de vida i de treball, que abundaran en aquesta situació en el futur accés a les pensions, així com les noves formes no estàndard de treball.
 - A més, com s'ha assenyalat, el principal factor de viabilitat no són les previsions demogràfiques sinó la creació de riquesa i la seva distribució (López Gandía, Suárez Corujo i Aparicio tovar, 2015)



3) Futurs treballs plantejats

- Les línies de recerca es centren en dos temes particulars d'anàlisi, apuntats prèviament, sobre els què es vol aprofundir:
 - D'una banda, sobre la necessitat de considerar els canvis operats en l'ocupació i la seva regulació a l'hora de configurar el sistema de pensions, partint dels treballs de Kendra Strauss i Mark Freedland:
 - Proposta de paper presentada a la LLRN-3, Toronto, 2017: *'Rethinking public pension system in a changing labour market'*.
 - D'una altra, sobre la necessitat d'explorar direccions alternatives que garanteixin una pensió pública adequada com a mitjà per assegurar la igualtat i la dignitat, sustentada en la idea de suficiència prestacional:
 - Proposta de paper presentada al CES, Glasgow, 2017: *'Public pension reforms at the crossroads – Financial sustainability vs social sustainability'*.

4) Epíleg – Mobilització ciutadana i judicialització

- Com s'ha assenyalat anteriorment al fil de destacar el contingut i orientació d'alguns pronunciaments judicials, al darrera hi ha la conjunció de la mobilització d'activistes en defensa de les pensions que, entre les seves estratègies, hi inclouen, amb la complicitat d'alguns advocats, el plantejament de demandes a l'INSS.





Moltes gràcies per la vostra atenció!
*Els comentaris, idees, suggeriments... són molt
benvinguts!*

Eusebi Colàs-Neila
eusebi.colas@upf.edu
@ecolasn

upf. Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

greDTSS