

editorial

En aquest quinzè i darrer butlletí de la sèrie monogràfica que hem dedicat a **la reforma de les pensions i la seva incidència en el sector públic**, el seu autor, **Francisco González Álvarez**, Professor associat de la Universitat Pompeu Fabra, ens ofereix el seu punt de vista respecte a **ALTRES MODIFICACIONS QUE INTRODUEIX LA REFORMA**.

RÈGIMS ESPECIALS

El Projecte de Llei sobre actualització, adequació i modernització del Sistema de Seguretat Social no incideix de forma directa en l'estructura de les figures especials fins ara existents, ni adopta, per tant, mesures adreçades a simplificar i reduir el seu nombre. Aquest objectiu, inclòs en la recomanació sisena del "Pacto de Toledo" i en les revisions de 2003 i 2010 (recomanació quarta), s'aconsegueix mitjançant l'aprovació de normes específiques que regulen l'abast i les condicions de la integració, en el règim de destinació, dels subjectes inclosos en el camp d'aplicació del règim especial que desapareix. En aquest sentit, a més de la particular integració en el Règim general dels funcionaris i altre personal de nou ingrés en classes passives a partir de l'1 de gener de 2011 (art. 20 del *Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo*), ha de destacar-se que al maig d'aquest any s'ha iniciat la tramitació d'un nou Projecte de Llei que, culminant el procés iniciat amb els treballadors autònoms agraris, integrarà en el Règim general, com a sistema especial i amb efectes d'1 de gener de 2012, a empresaris i treballadors per compte d'altri del Règim especial agrari.

Les modificacions més rellevants del Projecte, concentrades en la pensió de jubilació, afecten als règims especials en virtut de la disp. ad. 8ª apartat 1 LGSS, on es recullen els preceptes del Règim general que són d'aplicació a tots els règims del sistema. El Projecte de Llei, en la seva disp. final 5ª, dona nova redacció a aquest apartat, si bé la modificació es redueix a declarar aplicable allò que es disposa en l'art. 161 apartat 1 incloent-hi, per tant, allò establert en les seves lletres a) (requisit de l'edat) i b) (període mínim de cotització) quan en canvi la redacció actual només contempla l'aplicació de la lletra b), potser en atenció a les particularitats que presenten els règims especials de la mineria del carbó i dels treballadors del mar quan a la reducció de l'edat ordinària de jubilació.

El segon apartat de l'art. 2 del Projecte de Llei s'ocupa de l'**exoneració de l'obligació de cotitzar dels treballadors per compte propi del Règim especial dels treballadors del mar així com del Règim especial dels treballadors autònoms** (d'ara endavant RETA), exoneració que no abasta a la incapacitat temporal ni a les contingències professionals i que, en aquest moment, té lloc quan continuen en actiu després de complir els 65 anys i a partir del moment en què acreditin 35 o més anys de cotització efectiva (disp. ad. 32ª LGSS). La reforma prevista es redueix a incorporar en la disp. ad. 32ª els **nous límits en l'edat i períodes de cotització que permeten accedir al benefici de l'exoneració de quotes** i que, en coherència amb l'enduriment dels requisits per accedir a la pensió de jubilació, s'estableixen en **65 anys d'edat i 38 anys i 6 mesos cotitzats o, alternativament, 67 anys d'edat i 37 anys de cotització**. Aquesta modificació que **també afecta als treballadors per compte d'altri dels règims especials** (excepte Empleats de la llar i Agrari -art. 112 bis i disp. ad. 8ª apartat 4 LGSS-) es completa amb la introducció en la LGSS **d'una nova disp. ad.** (la 55ª) que, a l'efecte del càlcul de les pensions de jubilació causades a partir de l'1 de gener de 2013 (data d'entrada en vigor de la nova regulació), considera cotitzats els períodes d'exoneració de quotes anteriors a la citada data.

A on sí que incideix la reforma és en la cobertura de **les contingències professionals** que, **a partir de l'1 de gener de 2013 i per als treballadors que causin alta des d'aquesta data, passaran a formar part de l'acció protectora obligatòria de tots els règims del Sistema de la Seguretat Social**. Així resulta de l'art. 7 del Projecte que, amb aquesta finalitat, preveu introduir en la LGSS la disp. ad. 57ª. En realitat, després d'estendre's al Règim especial d'Empleats de la llar a partir de l'1 de gener de 2011 la cobertura de l'accident de treball i la malaltia professional (tot i que encara no s'ha aprovat el necessari desenvolupament reglamentari), el més important és l'obligatorietat de la cobertura perquè actualment tots els règims del sistema inclouen el risc professional en la seva acció protectora. **La modificació afectarà al RETA, on la cobertura de les contingències professionals té caràcter voluntari per a molts dels subjectes inclosos en el seu camp d'aplicació** (s'ha de tenir present que actualment la cobertura de les contingències professionals en el RETA és obligatòria per als treballadors autònoms dependents, per als pertanyents al sistema especial de treballadors per compte propi agraris i també ho serà, quan s'aprovi el desenvolupament reglamentari, per als que realitzin activitats amb un alt índex de sinistralitat). No obstant això, per aquells que s'hagin incorporat a aquest règim especial abans de l'1 de gener de 2013 i no pertanyin als col·lectius que ja estan obligats a concertar-la, la cobertura de les contingències professionals seguirà tenint el caràcter de millora voluntària ja que, si es manté la redacció original del Projecte, l'obligatorietat només afectarà els treballadors que cursin l'alta a partir de la citada data.

Sense abandonar la qüestió dels règims especials, cal referir-se a la disp. ad. 9ª del Projecte de Llei, que porta per títol "adequació del règim especial d'autònoms". La mesura respon al contingut de la recomanació quarta de l'informe emès en 2010 per la Comissió no permanent per a l'avaluació i seguiment dels acords del "Pacto de Toledo", i té per finalitat **apropar la intensitat de l'acció protectora dels treballadors per compte propi a la dels treballadors per compte d'altri**. Aquesta disposició addicional no té contingut normatiu immediat i es tracta, en realitat, d'una **habilitació per a la futura elevació progressiva de les bases de cotització d'aquest règim especial per acostar-les a les bases de cotització del Règim general**. En no existir en el RETA cotització per salaris o ingressos reals, el paràmetre que s'adopta per a l'elevació anual és, com a mínim, l'increment que experimentin les bases mitjanes del Règim general. No obstant això, la pretesa aproximació es produirà de forma molt gradual ja que l'augment anual de bases mitjanes en el RETA mai ha de superar en un punt percentual al produït en el Règim general i, a més, no tindrà lloc els anys que existeixi pèrdua de rendes o ocupacions en aquest col·lectiu com a conseqüència de crisis econòmiques. La disp. ad. 9ª atén la indicació de la Comissió del "Pacto de Toledo" (revisió de 2010) relativa l'establiment de mecanismes perquè els treballadors autònoms participin en els processos que els afectin, i per això inclou una garantia addicional consistent en el debat previ, en el marc del diàleg social, d'aquests augments anuals de bases de cotització.

SEPARACIÓ DE FONTS DE FINANÇAMENT

Atenent les recomanacions formulades pel "Pacto de Toledo", la normativa vigent en matèria de separació de fonts de finançament, es troba recollida en l'art. 86 i en la disp. trans. 14ª LGSS. L'apartat 2 de l'art. 86 distingeix les prestacions que tenen naturalesa contributiva d'aquelles a les quals atribueix naturalesa universal i no contributiva i, respecte d'aquestes últimes, declara que es finançaran mitjançant aportacions de l'Estat al pressupost de la Seguretat Social.

Entre les prestacions que ha de finançar l'Estat destaquen els **complements destinats a garantir les quanties mínimes de les pensions contributives**, que tenen reconeguts prop del 30 % dels pensionistes del Sistema i el cost dels quals representen aproximadament el 7 % del pressupost destinat al pagament de pensions. La disp. trans. 14ª va concedir un **termini màxim de 12 anys perquè l'Estat assumís, de forma gradual, el seu finançament íntegre**. No obstant això, a manca de dos anys per culminar el procés (el termini venç a la fi de 2013) les aportacions de l'Estat (2.700 milions d'euros en 2011) només arriben per cobrir, aproximadament, el 40 % de l'import d'aquests complements, per la qual cosa prop del 60 % continua finançant-se amb cotitzacions socials. El Consell Econòmic i Social ve advertint, almenys des de 2008, de la dificultat d'aconseguir l'objectiu en el termini previst si no s'eleva substancialment l'aportació de l'Estat; en els últims anys aquesta s'ha mantingut invariable (300 milions d'euros addicionals cada any), sense tenir en consideració que la constant revaloració de les pensions mínimes per sobre de l'IPC ha incrementat tant el cost dels complements per mínims com el nombre de pensions contributives amb dret a ells.

Malgrat que la recomanació primera de l'informe de 2010 de la Comissió del "Pacto de Toledo" considera inajornable l'efectivitat de la separació de fonts de finançament, el **Projecte de Llei** dedica a aquesta qüestió la disp. ad. 12ª i el seu contingut **permet pronosticar que el finançament íntegre per part de l'Estat dels complements per mínims no tindrà lloc en el termini establert** en la vigent disp. ad. 14ª LGSS. Aquesta disposició addicional, que porta per títol "separació de fonts de finançament", estableix textualment que "es mana al Govern fer compatibles els objectius de consolidació i estabilitat pressupostària amb els de ple finançament de les prestacions no contributives i universals a càrrec dels pressupostos de les Administracions públiques, amb especial interès en el compliment dels compromisos de finançament mitjançant impostos dels complements a mínims de pensions". En realitat es tracta d'una espècie de "xec en blanc" que, davant una conjuntura econòmica molt desfavorable, faculta al Govern per adoptar mesures que evitin l'augment del dèficit de l'Estat i, per tant, és fàcil aventurar que es retardarà l'efectiva separació de les fonts de finançament fins que la situació econòmica sigui més favorable.

MÚTUES D'ACCIDENTS DE TREBALL I MALALTIES PROFESSIONALS

El Projecte de Llei dedica a les Mútues d'accidents la seva disp. ad. 14ª. Contempla tres àrees relacionades amb aquestes entitats col·laboradores encara que, com succeeix amb altres preceptes d'aquesta futura Llei, es limita a fixar objectius que han d'aconseguir-se mitjançant un posterior desenvolupament normatiu que, en la majoria dels casos, podria dur-se a terme pel Govern mitjançant Reial decret.

La primera d'aquestes àrees és el **finançament de les contingències professionals**. L'objectiu sembla ser el de reduir les cotitzacions per contingències professionals de manera que, una vegada cobert el cost de les prestacions i de les despeses de gestió, no es produeixi l'excés de cotització que ha estat una constant en el nostre Sistema de Seguretat Social. No obstant això, les mesures que puguin adoptar-se no seran immediates en anar precedides d'un període de 5 anys d'avaluació anual de costos, que comença a explicar-se des de l'entrada en vigor de la llei (per tant no s'adoptaran fins a 2018 si no hi ha canvis), i se subordinen al fet que la situació econòmica sigui propícia.

En segon lloc, s'aborda el **control dels processos d'incapacitat temporal de durada inferior a 15 dies** traslladant al Projecte, gairebé textualment, les observacions que efectua la recomanació desena del "Pacto de Toledo" de 2010 en relació amb aquesta prestació. L'objectiu és controlar o reduir el cost empresarial d'aquests processos de curta durada i, per tant, pot deduir-se que es posa l'accent en el seguiment dels processos amb origen en contingències comunes. Les actuacions de control s'encomanen, en col·laboració, a les Mútues i al Institut nacional de la Seguretat Social. Les actuacions de control s'encomanen, en col·laboració, a les Mútues i al Institut Nacional de la Seguretat Social, tot i que a Catalunya serà necessària la participació del Institut Català d'avaluacions mèdiques (ICAM), en no haver-se constituït els equips de valoració de les incapacitats (EVIS).

Finalment, la disp. ad. 14^a del Projecte, se centra en l'**aspecte organitzatiu de les Mútues d'accidents**. La recomanació novena del "Pacto de Toledo" de 2010 fa una referència genèrica a la necessitat d'adoptar mesures que millorin l'eficàcia i el control d'aquestes entitats col·laboradores i el Projecte, sense afegir-hi més arguments, estableix les bases per **modificar la composició dels seus òrgans directius**. La redacció és poc afortunada i ni tan sols utilitza la mateixa terminologia del vigent Reglament de col·laboració de les Mútues (*Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social*), però ha d'entendre's, tret que la futura reforma inclogui una nova estructura orgànica, que s'està referint als òrgans col·legiats de govern i dins d'ells a la Junta directiva. Actualment formen part de la **Junta directiva**, el nombre d'empreses associades que assenyalin els estatuts de cada Mútua, sense que pugui excedir de 20, i són escollides per la Junta general (de la qual formen part totes les empreses associades) per majoria simple dels assistents. Si es mantenen les previsions del Projecte, es modificarà la composició dels membres de la Junta directiva i es limitarà la capacitat de la Junta general per escollir-los ja que passaran a formar part de l'òrgan directiu les **empreses amb major nombre de treballadors mutualitzats**, altres **empreses designades** paritàriament **per les organitzacions empresarials i una representació de les organitzacions sindicals**.

VALORACIÓ CRÍTICA

En mancar-li el consens polític i social que va acompanyar altres reformes de la Seguretat Social, el Projecte de Llei, **en la majoria de les matèries aquí analitzades, es limita a recollir part de les recomanacions de l'informe emès en 2010 per la Comissió no permanent per al seguiment i avaluació dels acords del "Pacto de Toledo"**.

S'utilitza una tècnica legislativa pròpia de la legislació delegada, ja que moltes de les disposicions comentades es limiten a establir objectius generals o particulars, que han d'assolir-se mitjançant l'aprovació de normes posteriors (legals o reglamentàries) que han d'anar precedides d'estudis o valoracions, el calendari d'elaboració de les quals no es concreta. Això permet aventurar que la finalitat de molts d'aquests preceptes és la "d'engalanar" o "endolcir" un Projecte de Llei que redueix la intensitat protectora de les pensions més representatives amb la finalitat principal d'alleugerir la futura càrrega financera del Sistema de Seguretat Social.

Al marge de l'anterior, mereix un comentari la particular situació que es produirà en el RETA a partir d'1 de gener de 2013 respecte de la cobertura de les contingències professionals i que donarà lloc al fet que coexisteixin, en funció de la data d'alta en el règim, treballadors amb protecció obligatòria al costat de treballadors amb cobertura voluntària tot i que desenvolupin la mateixa activitat. Aquesta situació suposa privilegiar a un ampli col·lectiu que té protegits els riscos professionals de forma conjunta i indiferenciada amb els riscos comuns sense efectuar una cotització addicional i específica per cobrir aquells. És cert que l'acció protectora per contingències professionals en el RETA no millora substancialment la derivada de contingències comunes, essent aquest el motiu principal del reduït nombre de treballadors que han concertat voluntàriament aquesta cobertura malgrat les mesures d'estímul adoptades (l'última consistí a associar la protecció per cessament d'activitat a la cobertura de les contingències professionals); no obstant això, una vegada establerta l'obligatorietat amb caràcter general, no sembla sostenible el manteniment d'una excepció que només es justifica en la incorporació al règim abans d'una determinada data.

En relació amb la futura elevació de les bases mitjanes de cotització en el RETA amb la finalitat d'aproximar l'import de les seves prestacions al que ofereixen les del Règim general, a la vista de les cauteles que estableix la disp. ad. 9^a del Projecte de Llei, és un objectiu molt difícil d'aconseguir. Aquesta impressió es confirma en comparar les pensions mitjanes de jubilació d'ambdós règims, ja que la que correspon al RETA és aproximadament un 40 % inferior a la generada en el Règim general i aquesta situació pot agreujar-se quan s'ampliï el període de càlcul de la base reguladora d'aquesta pensió. En qualsevol cas, el tractament de les bases de cotització del RETA hauria de tendir, com ha assenyalat la Comissió del "Pacto de Toledo", al fet que les seves quanties tinguin una certa correlació amb els ingressos reals del treballador, evitant-se així situacions d'infrassegurança o de sobreprotecció desconnectades de les rendes generades per les activitats que donen lloc a la inclusió en el nivell contributiu de Seguretat Social.

Per acabar i respecte a la **separació de les fonts de finançament**, és criticable que no s'hagi avançat en la culminació del procés durant els anys en els quals els comptes de l'Estat no presentaven dèficit, encara que potser sigui més desencertat que, sense haver culminat la separació de fonts, **s'hagin revaloritzat les pensions mínimes per sobre de l'IPC en successius exercicis traslladant al nivell contributiu una càrrega financera que no li és pròpia** i que, encara que sigui finalment assumida per l'Estat en un termini indeterminat, **pot afavorir l'aparició de situacions de desequilibri financer que contribueixin a sembrar més dubtes sobre la viabilitat futura del sistema.**