

# **PACTO DE TOLEDO**

## **<RECOMENDACIONES>**

Título IX. Recomendaciones del “Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”, más conocido como “Pacto de Toledo”.

### **1. SEPARACION Y CLARIFICACION DE LAS FUENTES DE FINANCIACION**

La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general.

La Ponencia recomienda al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, iniciada a partir de 1989, hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo.

Las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual, se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social.

Las aportaciones del Presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema. En el caso de que el cumplimiento de estos objetivos requieran la adecuación del actual sistema fiscal, se incidirá en aquellas figuras impositivas de menor repercusión en la capacidad competitiva y generadora de empleo de la economía, sin excluir que se pueda contemplar la aplicación de una contribución universal sobre todas las rentas.

### **2. CONSTITUCION DE RESERVAS**

El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

### **3. MEJORAS DE LAS BASES**

Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección.

#### **4. FINANCIACION DE LOS REGIMENES ESPECIALES**

Modificar en lo posible la situación actual, bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora, debe ser también semejante la aportación contributiva.

#### **5. MEJORA DE LOS MECANISMOS DE RECAUDACION Y LUCHA CONTRA LA ECONOMIA IRREGULAR**

La Ponencia recomienda proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad.

La Ponencia entiende que se debe incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía sumergida, permitiendo que aflore el empleo oculto existente en nuestra sociedad.

#### **6. SIMPLIFICACION E INTEGRACION DE REGIMENES ESPECIALES**

La experiencia nos demuestra que existen ciertas disfunciones en cada uno de los regímenes especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados.

Por ello, y desde la previsión legal existente de unificación de la estructura del sistema, la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo.

#### **7. INTEGRACION DE LA GESTION**

Reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones, que facilite nuevos avances en este ámbito.

#### **8. EVOLUCION DE LAS COTIZACIONES**

La Ponencia hace suya las recomendaciones contenidas en el «Libro Blanco de Delors», relativas a la reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. En esta línea, la Ponencia estima que la aplicación de esas recomendaciones requiere que quede condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

## **9. SOBRE LA EQUIDAD Y EL CARACTER CONTRIBUTIVO DEL SISTEMA**

Se propone el reforzamiento de estos principios, de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, a partir de 1996 las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Es preciso, por tanto, que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas permitan en el futuro y de forma progresiva que quienes realizan similar esfuerzo de cotización, alcancen prestaciones equivalentes.

La Ponencia estima pertinente el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social en la línea, expuesta anteriormente, de una mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

## **10. EDAD DE JUBILACION**

La edad de jubilación debe ser flexible y dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad. De igual modo, el acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista. En tal sentido y sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. A tal efecto, cabe regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión.

De igual modo, se mantendrán los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

## **11. MANTENIMIENTO DEL PODER ADQUISITIVO DE LAS PENSIONES**

Es criterio de la Ponencia que debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año.

## **12. REFORZAMIENTO DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD**

Reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como pueden ser: la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad; o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

La Ponencia propone que se proceda a la regulación de la responsabilidad en orden a las prestaciones, adecuada a la realidad actual y a las características del modelo presente de Seguridad Social.

## **13. MEJORA DE LA GESTION**

La Ponencia manifiesta la necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, al objeto de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones. Entre dichas medidas tendrán prioridad el establecimiento de un calendario y de los medios humanos necesarios para el control de dicha incapacidad desde el mismo sistema y profundizar en la participación y corresponsabilidad social en la gestión, control y vigilancia de estas prestaciones.

#### **14. SISTEMA COMPLEMENTARIO**

El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública.

Por ello se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

#### **15. ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE LA EVOLUCION DEL SISTEMA**

Las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas. Resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales.

Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo.

Se prestará una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma.

---

Fuente: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 12 de abril de 1996. N° 134.