

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
**La Seguridad Social en el umbral
del siglo XXI**

Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995

José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz (dirs.)
**La reforma del sistema público
de pensiones en España**

Barcelona, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1995

José Barea y José Manuel González-Páramo (dirs.)
Pensiones y prestaciones por desempleo

Bilbao, Fundación BBV, 1996

EDUARDO BANDRÉS

Universidad de Zaragoza

El objetivo fundamental de todo sistema de pensiones consiste en favorecer una reasignación temporal de la renta de las personas desde el periodo de vida activa a aquél que se inicia cuando se abandona el mercado de trabajo por razones de vejez o invalidez. Ello da lugar a la realización de transferencias intrapersonales de un momento a otro del ciclo de vida con objeto de garantizar unos estándares homogéneos en el nivel de consumo y bienestar de los sujetos, combinando así las características de un seguro de rentas y de un mecanismo de ahorro. Sin embargo, en los sistemas públicos, basados en el método del reparto, las tasas de retorno obtenidas por una determinada generación no se relacionan con las rentabilidades históricas del mercado de capitales, sino que están en función de las tasas de crecimiento de la población, el empleo y los salarios reales y, por tanto, de las cotizaciones de los trabajadores ocupados.

Hasta no hace demasiados años, el crecimiento de la actividad económica y del empleo, así como la relativa juventud del sistema de pensiones español, hicieron posible la obtención de muy elevados valores en la riqueza de la Seguridad Social de los pensionistas, superando con creces las tasas de rentabilidad que se hubiesen obtenido en un hipotético sistema de capitalización. Se trata de un fenómeno general del que siempre se benefician los pensionistas que primero se incorporan a las nuevas institu-

ciones de Seguridad Social. En un trabajo reciente sobre el tema, concluíamos que sólo el 50,4 por ciento del importe de las pensiones contributivas de jubilación se correspondería con un sistema que garantizase un equilibrio actuarial entre cotizaciones y prestaciones¹. El resto debe interpretarse, por tanto, como una transferencia intergeneracional desde los trabajadores en activo hacia los actuales pensionistas, cuya explicación más inmediata está en el propio proceso de maduración del sistema. La escasa longitud de los periodos de cotización y la reducida cuantía de las bases, que habrían dado lugar a pensiones de equilibrio actuarial muy bajas, debieron ser compensadas por el sistema mediante revalorizaciones y complementos por mínimo cuya financiación fue posible gracias a un elevado crecimiento de la productividad global de la economía y a una pirámide demográfica que permitía un elevado grado de generosidad con los pensionistas.

El resultado de todo ello es que las pensiones de la Seguridad Social son ahora el principal programa de gasto público, superando el 9 por ciento del producto interior bruto nacional a la altura de 1995. En los últimos veinticinco años, su número se ha multiplicado por 2,8 y la pensión media, en términos reales, es ahora 3,6 veces mayor que en 1970, habiendo crecido a una velocidad muy superior a la de los salarios medios y la productividad global de la economía. La situación actual, en cambio, no permite vislumbrar perspectivas tan halagüeñas como las que han marcado la trayectoria de las pensiones públicas en el pasado. El escenario demográfico apunta con claridad un proceso de envejecimiento de la población que adquiere una dimensión especialmente preocupante a partir del tercer decenio del próximo siglo, mientras las condiciones del mercado de trabajo abren serios interrogantes sobre las posibilidades de financiar el previsible aumento del gasto con los niveles de empleo vigentes.

Tres importantes estudios promovidos desde distintas instituciones han tenido la virtud de poner sobre la mesa del debate académico y social los hechos y las cifras, del presente y del futuro, de nuestro sistema público de pensiones, destacando sus problemas y disfunciones, proyectando sus tendencias de gastos e ingresos, y proponiendo alternativas de reforma que garanticen su viabilidad financiera.

El más amplio de los publicados es el realizado en el seno de la Fundación BBV, que se ocupa en paralelo de los sistemas de pensiones y de protección por desempleo, incorpora un detallado análisis de la incidencia de la demografía sobre ambos tipos de gastos y ofrece datos interesantes sobre la organización de las prestaciones en la Unión Europea, los efectos de las cargas sociales sobre la competitividad o el papel de la familia como sujeto de protección social. Quizá por ser el más ambicioso de los tres, y por la participación de numerosos especialistas en las diferentes materias, resulta también muy desigual en el tratamiento de los temas y no demasiado bien integrado en su contenido final. Hay en él capítulos que constituyen auténticos trabajos monográficos, que sin embargo apenas tienen conexión entre sí. En todo caso, el valor intrínseco de algunos de ellos responde con creces al interés del lector, especialmente los dedicados a las perspectivas demográficas y económicas del gasto en pensiones y desempleo, equidad y estabilidad del sistema de pensiones, y comparación de los sistemas de reparto y capitalización.

Los otros dos trabajos se dedican, básicamente, a evaluar las perspectivas financieras del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social, cuantificando los

(1) Véase Bandrés y Cuenca (1996).

efectos de diferentes medidas de reforma encaminadas a garantizar su sostenibilidad. El informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dedicado en exclusiva al análisis económico-actuarial del sistema, es el más detallado de los tres en ese aspecto, pues añade a la gran cantidad de información que suministra una exposición clara y transparente de los criterios tenidos en cuenta en la proyección de gastos e ingresos. No debe olvidarse, en este sentido, que los redactores del mismo han podido acceder a datos individuales procedentes de los ficheros de la Seguridad Social, que no han estado disponibles para los demás investigadores.

El trabajo dirigido por Herce y Pérez-Díaz lleva a cabo una presentación menos prolija que el anterior; pero basándose en datos más agregados es capaz de desarrollar unas proyecciones igualmente solventes, teniendo además la ventaja adicional de ser la publicación mejor trabada en su contenido y de más fácil lectura. El estudio económico se completa, además, con un riguroso análisis sociológico sobre la posición de los agentes sociales ante la reforma de las pensiones y la percepción del problema por parte de la opinión pública. No se trata, desde nuestro punto de vista, de un suplemento decorativo para enriquecer el enfoque económico, sino de un aspecto fundamental a tener en consideración cuando se proponen cambios legislativos en el sistema de pensiones. Como cualquier medida de política pública, la reforma de las pensiones tiene implicaciones distributivas que los ciudadanos perciben con mayor facilidad que en otros ámbitos de la acción de gobierno, al tiempo que se considera que el Estado de bienestar es un elemento fundamental del contrato social vigente en las sociedades democráticas de la segunda mitad del siglo XX, por lo que su alteración exige el logro de un elevado grado de consenso político y social.

Pero posiblemente, la parte más interesante de los tres trabajos aquí reseñados es la que se dedica, como hemos dicho, a las proyecciones del sistema de pensiones y a la evaluación de los efectos de diferentes medidas de reforma sobre dichas proyecciones. El procedimiento adoptado es bastante similar: la conjunción de los escenarios demográfico, económico y laboral sirve para anticipar la evolución esperada de ingresos y gastos del sistema de Seguridad Social, bajo el supuesto de mantenimiento de la legislación actual, midiéndose a continuación el impacto de varias alternativas de cambios legislativos.

La proyección futura de los gastos es bastante más fácil que la de los ingresos, existiendo además un elevado grado de coincidencia entre los tres estudios. Una vez realizadas las oportunas conversiones a las mismas unidades monetarias, puede comprobarse que apenas existen diferencias en el gasto total previsto en pensiones contributivas en el horizonte de los años 2020/2030. Lo que en un caso son importes medios algo más elevados se compensa con un menor número estimado de pensiones, mientras el método de cálculo seguido en el trabajo dirigido por Barea y González-Páramo, aunque basado en una técnica diferente, también arroja resultados similares. La homogeneidad de resultados se mantiene en términos relativos sobre el PIB si se efectúan las correcciones pertinentes para equiparar las tasas previstas de crecimiento, que se sitúan entre el 2 y el 3 por ciento anual en términos reales. Adoptando como nivel medio de crecimiento económico el 2,5 por ciento, el gasto previsto en pensiones contributivas se situaría en torno al 9,5 por ciento del PIB en el año 2025, con ligeras diferencias en cada uno de los tres trabajos.

Mayores discrepancias existen, en cambio, en las previsiones de ingresos por cotizaciones sociales, cuestión ésta en la que los tres trabajos son mucho menos explícitos en la información que suministran sobre el método de cálculo y los resultados de-

sagregados. Las claves de las diferencias están en los siguientes aspectos: el número estimado de afiliados en situación de ocupación –el cual viene condicionado por la tasa prevista de crecimiento del empleo–, la inclusión o no de las cotizaciones realizadas por el INEM en favor de los parados que perciben las prestaciones por desempleo, el crecimiento estimado de los salarios reales y, finalmente, la afectación de cotizaciones sociales y, en su caso, de transferencias del Estado por complementos al mínimo, entre los distintos gastos del sistema de Seguridad Social.

La variante que arroja menores ingresos es la propuesta por Herce y Pérez-Díaz, que limita las cotizaciones asignadas a la financiación de pensiones al 80 por ciento de las cotizaciones totales, por considerar que el resto se destinan a sanidad y otras prestaciones universales. Si a ello se une una estimación más baja de población cotizante en el año base, 1995, la conclusión que se obtiene es un déficit ya en ese año equivalente al 2,16 por ciento del PIB. La discusión se sitúa, por tanto, en el punto de partida de las proyecciones efectuadas, más que en las previsiones de evolución de las variables macroeconómicas y laborales. De hecho, la evolución prevista del saldo del sistema de pensiones en términos de PIB entre 1995 y 2010 es más negativa si se toman las cifras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que si se recurre a las de los informes dirigidos por Herce y Pérez-Díaz y por Barea y González-Páramo. En el primero, el saldo empeora 1,18 puntos sobre el PIB entre 1995 y 2010; en el segundo, lo hace en 0,78 puntos en ese mismo intervalo de tiempo; y en el tercero, en algo menos de un punto porcentual del PIB. Los criterios de imputación de cotizaciones a unas u otras prestaciones de la Seguridad Social en el año base son, por tanto, decisivos para valorar la mayor o menor gravedad del problema.

La cuestión se centra en calcular el saldo inicial de la Seguridad Social en 1995. En ese sentido, los supuestos de Herce y Pérez-Díaz elevan quizá demasiado la cuantía de las cotizaciones destinadas a sanidad y otras prestaciones e infravaloran el número de cotizantes en 1995, de modo que el déficit de partida del sistema de pensiones alcanza –se ha dicho ya– el 2,16 por ciento del PIB. En el informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por el contrario, la imputación íntegra de cotizaciones sociales –incluidas las de los desempleados– a las prestaciones económicas, en correspondencia con el diseño futuro del sistema contemplado en el “Pacto de Toledo”, se aleja sin embargo de la realidad contable del presupuesto de 1995 en el que la financiación sanitaria se realizaba en un 21 por ciento a través de cuotas, si bien no descuenta del gasto las transferencias del Estado por complementos al mínimo en pensiones contributivas. El resultado de todo ello es un superávit del gasto total contributivo –incluyendo todas las prestaciones económicas– del 0,26 por ciento del PIB. En una posición intermedia se sitúa la estimación de Barea y González-Páramo, que toma como ingresos del sistema de pensiones las cotizaciones destinadas a tal fin –incluyendo también las de desempleados–, así como las transferencias del Estado para complementos al mínimo y la parte correspondiente de otros ingresos. El déficit imputable a pensiones alcanza, entonces, el 0,76 por ciento del PIB en 1993.

Los estudios editados por la Fundación BBV y La Caixa contienen, además, una previsión del balance del Instituto Nacional de Empleo en prestaciones por desempleo. Aun existiendo diferencias más que notables en sus respectivas estimaciones del saldo futuro en desempleo, hay coincidencia en que entre los años 2015 y 2020 se restauraría el equilibrio presupuestario, una vez que se deja notar la disminución de la población activa y se mantiene un nivel estable de creación de empleo. Entre tanto, el

INEM actuaría aumentando notablemente el saldo negativo de las cuentas de la Seguridad Social.

Puesto que existe coincidencia en los tres informes respecto al deterioro del saldo proyectado de la Seguridad Social —ya se ha dicho que el propio Ministerio es el que contempla una evolución más negativa del déficit, aunque con cifras de partida mucho más favorables—, un capítulo importante es la cuantificación de los efectos que tendrían sobre dicho déficit la adopción de determinadas medidas de reforma del sistema de pensiones. Entre ellas cabe citar tanto las contenidas en el “Pacto de Toledo”, como otras posibles actuaciones de mayor envergadura: el retraso en la edad de jubilación, una mayor proporcionalidad entre jubilación e invalidez, el aumento de un punto porcentual en las cotizaciones sociales, la modificación del sistema de cálculo de la pensión inicial, la penalización de la jubilación anticipada y la actualización de las pensiones por debajo del IPC. Esta última, tanto en el informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como en el dirigido por Herce y Pérez-Díaz, es la medida más drástica de todas, pero también la que tiene un mayor impacto sobre la reducción del déficit en los próximos treinta años.

Existe, además, una coincidencia plena en los tres informes sobre la inviabilidad de un cambio del sistema de pensiones desde el modelo de reparto al de capitalización. La cuantificación de la deuda implícita del sistema, incluyendo las pensiones en vigor y los derechos acumulados por los actuales cotizantes, se sitúa próxima a 2,5 veces el volumen del PIB nacional, tanto en las estimaciones de Ministerio como en las de Barea y González-Páramo, lo que hace innecesario cualquier comentario adicional.

La conclusión que puede obtenerse de la lectura de estos tres interesantes estudios es que en los próximos tres decenios, y si no se adoptan las medidas de reforma pertinentes, existirá un importante deterioro de las cuentas del sistema de protección social. Las previsiones de gasto en pensiones presentan un elevado grado de coincidencia en el horizonte señalado, por lo que la gravedad del diagnóstico depende, esencialmente, de cómo se contempla la situación de partida en el año base 1995 y de la evolución prevista de los ingresos. En todo caso, bastaría con que no se cumpliesen las hipótesis de crecimiento del PIB (entre el 2 y 3 por ciento anual) y el empleo (en torno al 1 por ciento) para que el déficit de la Seguridad Social fuese mucho mayor. Sin caer en el catastrofismo, las proyecciones demográficas posteriores al año 2025, cuando comienzan a jubilarse las generaciones nacidos a comienzos de los sesenta, ensombrecen todavía más el panorama si no se adoptan con decisión las medidas de reforma necesarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bandrés, E. y Cuenca, A. (1996): “Capitalización y transferencias en las pensiones de la Seguridad Social”, en VV.AA., *Políticas redistributivas*, Madrid, Fundación Argentaria (en prensa).