

La Seguridad Social española y la ciencia actuarial



José Enrique Devesa Carpio // Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Actuarial, Universidad de Valencia. Investigador asociado del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE). Miembro del Instituto de Investigación en Políticas de Bienestar Social (Polibienestar). Coordinador técnico del Grupo de Investigación del Instituto de Actuarios Españoles en Pensiones Públicas.

El tema que he elegido para el artículo, al que gentilmente me ha invitado el consejo editorial de la revista *Actuarios*, no podía ser otro, en mi caso, que la relación entre la Seguridad Social y los actuarios.

Centrándonos en los temas más “actuariales” de la Seguridad Social española, su historia¹ de forma abreviada es la siguiente:

En España los primeros **Montepíos** de funcionarios militares aparecen en el siglo XVIII, sin embargo, el arranque de los sistemas de pensiones de los trabajadores en España es el Real Decreto de 11 de marzo de **1919** que creó el Retiro Obrero, optándose por un sistema financiero de **capitalización**. Integraba a todos los asalariados comprendidos entre los 16 y los 65 años con haberes anuales que, por todos los conceptos, no excediesen de 4.000 pesetas. Se financiaba mediante una cuota patronal de 10 céntimos por asa-

lariado y día, y una aportación del Estado equivalente a un tercio de la del patrono. La población asegurada se dividía en dos grupos: los mayores de 45 años y los de 45 o menos. Los mayores de 45 años **no tenían derecho a pensión**, pero en la llamada “libreta de capitalización para la ancianidad” se acumulaban las cuotas patronales y las bonificaciones del Estado, más otra bonificación extraordinaria al cumplir la edad reglamentaria o padecer invalidez, con cargo al llamado “Fondo transitorio de bonificaciones”, que se financiaba esencialmente con unos recargos sobre derechos de transmisión de herencias y participación en las herencias vacantes. Los de 45 años y menos tenían derecho a percibir, al cumplir los 65 años, una pensión de **365 pesetas** al año.

Este sistema fue sustituido, cuando aparece el llamado **Seguro de Vejez** en **1939**, por uno cuya financiación es “de **reparto**, reforzado con reservas que aumenten su estabilidad y solvencia”. Una vez comenzó el sistema español a funcionar, se incrementaron los beneficios a las personas más pobres sin aumentar las primas, además se retrasó la formación del **fondo de capitalización** debido a otras urgencias, con lo cual se obligó al Estado a transformar el **sistema de capitalización** en uno de **reparto** para disminuir el coste en el corto plazo, postergando los costes al largo plazo. Hay que aclarar que el paso de un sistema de capitalización a otro de reparto ocurrió no solo en España, sino también en casi todos los países occidentales. En Alemania el problema llegó en los años de la hiperinflación, por lo que hubo que transformarlo en un sistema de reparto para abaratar las primas. También en Estados Unidos se crea en 1935 un sistema de pensiones similar al alemán, basado en la capitalización, con redistribución intrageneracional y basado en cálculos actuariales.

En **1947**, cuando se integran conjuntamente los seguros de vejez e invalidez, ya se señala la necesidad de llevar a cabo un estudio que permita pasar, una vez consolidada su base económica del sistema de “... **reparto simple a otro sistema con fundamento actuarial** en el que guarden la correcta proporcionalidad técnica las pensiones a alcanzar con el volumen de las cotizaciones ingresadas”, con el fin de “ofrecer a las generaciones afiliadas más jóvenes el estímulo de alcanzar una mayor pensión incrementada en proporción a las cotizaciones realizadas”.

¹ En base a Barea y González Páramo (1996), Mateo (1997), Devesa y Vidal (2002), Bretín (200) y Seguridad Social (2022).

Prácticamente al mismo tiempo, a partir de la Orden Ministerial de 24 de octubre de 1946 se crea el Servicio de Mutualidades y Montepíos, que va a desarrollar un sistema de **pensiones complementario**, el denominado Mutualismo Laboral, cuya financiación será mediante el sistema de **reparto de capitales de cobertura**. Sin embargo, la situación financiera creada pasó a ser caótica, debido, entre otras razones, a que las inversiones de las Mutualidades se orientaron hacia valores del Estado o de empresas públicas que tenían dificultades de acceso a los mercados financieros; a que las cotizaciones y prestaciones eran muy heterogéneas y al gigantesco déficit.

Un importante hito: La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963

Me gustaría detenerme un poco más en la Ley de Bases de 1963 porque sigue siendo fundamental para entender la actual normativa en pensiones, si bien hay elementos que no han llevado bien el transcurrir del tiempo.

Esta ley surge debido a la mala situación financiera del anterior sistema, por lo que se decidió ir a uno de reparto. Nació entre fortísimas polémicas, como consecuencia de los cambios tan importantes que introdujo.

Desde el punto de vista actuarial, destaca que el **sistema** financiero sería **de reparto y su cuota revisable periódicamente** (lo que teóricamente implica que sea de prestación definida). Se tenían que constituir los correspondientes **fondos de nivelación** mediante la **acumulación financiera de las diferencias anuales entre la cuota media y la natural prevista**. Por lo tanto, se podría definir como un **sistema de reparto, de prestación definida y de cuota media escalonada** (con revisiones periódicas de los tipos), con las correspondientes **reservas por nivelación**. Específicamente se indicaba que para los regímenes de **desempleo y accidentes de trabajo** se adoptarían los sistemas de financiación que sus características exigieran.

También es destacable la mención a que las **inversiones** de los fondos no destinados al cumplimiento inmediato de las obligaciones reglamentarias serán materializadas de modo que se consiga una **alta rentabilidad** compatible con la **seguridad** de la inversión y una **liquidez** en grado adecuado a la finalidad de las respectivas reservas. (Base decimotercera).

Como podemos ver, existen varios puntos en común con la actual normativa sobre Seguridad Social,

excepto, teóricamente, lo de “cuota media escalonada”. Si entramos en más detalle, yo resaltaría algunos elementos –en algunos casos más que anecdóticos y en otros totalmente actuales–, como:

la Ley de Bases de 1963 sigue siendo fundamental para entender la actual normativa en pensiones, si bien hay elementos que no han llevado bien el transcurrir del tiempo

1. “Está basado en la **solidaridad nacional**, concebida esta como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a las de actividades económicas en auge y prosperidad; en fin, respecto de los sectores deprimidos”.
2. Se cita varias veces: “La **inexistencia de ánimo de lucro** como móvil de su actuación [de la Seguridad Social]”.
3. “... la convicción de que la pertenencia a una determinada comunidad política no impide de ninguna manera el ser miembro de la **familia humana**, hace que se adopten criterios flexibles para extender también sus beneficios a los **extranjeros**”.
4. “La Ley confirma la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores por cuenta propia o autónomos y vitaliza y ordena de este modo las manifestaciones protectoras nacidas en los últimos años a su favor”.
5. “... [se fija] la **edad** de catorce años [como] **mínima** laboral ordinaria”. Sin embargo, no era igual para todos los regímenes, ya que se distinguía entre **14 años para trabajadores por cuenta ajena y 18 años para los de cuenta propia o autónomos** (Base segunda).
6. “... la Ley **evita** deliberadamente la noción de **riesgo**, que **sustituye** por las situaciones



Foto: iStock.com/bowie15

o **contingencias** delimitadas en sus Bases. De este modo [] se marca una línea muy visible entre la **Seguridad Social** –a la que trata de llegar– y los Seguros Sociales –de donde se parte–”.

7. “Se suprimen las aplicaciones de la ya arcaica teoría de la **compensación de culpas**”.
8. “Quedarán **equiparados** a los españoles, en los términos y condiciones que en cada caso acuerde el Gobierno, los súbditos de países hispanoamericanos, los andorranos, filipinos, portugueses y brasileños que residan en territorio español (Base Segunda).

También me gustaría resaltar algunas cuestiones relacionadas con las **prestaciones**:

- A. Se implantan dos niveles de pensión de **vejez**: uno mínimo y homogéneo (calculada sobre bases tarifadas), y otro por encima del mínimo, con complementos distintos según el grupo o sector. La edad mínima para su jubilación se fijó en 65 años. (Base novena).
- B. En las situaciones de **incapacidad absoluta y gran invalidez**, las prestaciones se calculan sobre **salarios** efectivos o reales, y tienen carácter vitalicio; mientras que las **incapacidades parciales o totales** se fijan sobre **bases tarifadas** con el pago de una cantidad a tanto alzado, excepto por razones de edad donde se pagaría una renta vitalicia.
- C. En cuanto a la **viudedad**, existía una diferencia importante con la actual, ya que el derecho

² Según el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*: “Evaluación de la actuación de la víctima, determinando su posible concurrencia en la producción del daño, a efectos de minorar la responsabilidad de la Administración pública a la que se imputa el daño y reducir la indemnización debida en consecuencia”.

a su percepción por parte de las viudas tiene carácter vitalicio, aunque solo era posible si la viuda se encontraba en alguna de las situaciones siguientes: i) **Haber cumplido la edad de cuarenta años**. ii) Estar **incapacitadas** para el trabajo. iii) Tener a su cargo **hijos** habidos del causante con derecho a pensión de orfandad. El **viudo** solo tenía derecho a pensión en el caso de estar **incapacitado** para el trabajo. y sostenido por su mujer en vida de esta. (Base décima).

- D. Respecto a la normativa actual, no hay diferencias significativas en cuanto a las pensiones de orfandad, en favor de familiares y desempleo.

La Seguridad Social en 2022

A pesar del tiempo transcurrido desde 1963, la actual normativa está basada en la ley de aquel año, naturalmente con una importante serie de modificaciones que han tratado de adecuar el sistema a una sociedad actual muy diferente a la de aquella época.

Si nos detenemos en 2022 y echamos la vista hacia atrás, no podemos destacar que la técnica actuarial haya estado muy presente en el desarrollo de la norma, al menos explícitamente.

La actual reforma del sistema de pensiones, empezada en 2021 y que previsiblemente finalizará en diciembre de 2022, ha modificado importantes elementos del sistema pero tampoco parece haber tomado como referencia elementos actuariales. A pesar de lo anterior, a mi modo de ver, la voz de los actuarios debería tenerse en consideración, por el importante papel que podemos jugar en la parte más técnica, al igual que ocurre en otros países, que vemos con bastante envidia, como Estados Unidos, Japón, Suecia, etc.

En este punto, quiero resaltar la importante labor que está desarrollando el Instituto de Actuarios para dar a conocer el punto de vista más técnico que podemos ofrecer a la sociedad. La iniciativa, por parte del Instituto, de crear un “Grupo de Investigación en Pensiones Públicas”, del que me enorgullezco de ser el coordinador técnico, y que no solo está formado por actuarios, está dando visibilidad al papel más técnico que podemos ofrecer a la sociedad.

Fruto de todo ello ha sido la elaboración, hasta ahora, de tres informes.

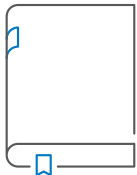
El primero fue el “Informe sobre la Seguridad Social española: situación actual y perspectivas futuras”, publicado en octubre de 2019, donde hacemos una exhaustiva revisión de los aspectos más relevantes, desde el punto de vista actuarial, de la situación de la Seguridad Social en España.

El segundo, publicado en agosto de 2020, donde revisamos un elemento más específico, el Factor de Equidad Actuarial del sistema contributivo de pensiones de jubilación español, en el que analizamos la relación, en términos actuariales, que existe entre las

cotizaciones y las pensiones del sistema, concluyendo que el sistema de pensiones es generoso con los jubilados.

El tercero, con el título “Análisis de la reforma de pensiones de 2021”, publicado en junio de 2022 revisa los cuatros elementos más importantes de la primera parte de la reforma de las pensiones de 2021: Revalorización de las pensiones, Jubilación demorada, Jubilación anticipada y Mecanismo de Equidad Intergeneracional.

Sería deseable que alguno de los argumentos, reflexiones y conclusiones a las que hemos llegado en los tres informes pudieran inducir a cambios en nuestro sistema de pensiones. Con ese espíritu encaramos la continuidad de los informes del grupo de investigación, teniendo ya en mente analizar las modificaciones que probablemente se aprobarán en 2022. En cierta manera, nos sentimos “obligados” a prestar a la sociedad todo nuestro conocimiento para poder mejorar uno de los principales pilares de nuestro estado de bienestar: las pensiones. ●



BIBLIOGRAFÍA

- Barea, J. y González-Páramo, J.M. (1996). “Pensiones y prestaciones por desempleo”. Fundación BBV Documenta. Bilbao.
- Bretín Herrero, C. (2009). “100 años de Seguridad Social en España (1900-2000)”. Dykinson
- Devesa, E y Vidal, C. (2002). “Seguros Colectivos”. Apuntes de Técnicas de la Seguridad Social.
- Instituto de Actuarios Españoles (2019). “Informe sobre la Seguridad Social española: situación actual y perspectivas futuras”. Grupo de Investigación del Instituto de Actuarios Españoles en Pensiones Públicas. https://www.actuarios.org/wp-content/uploads/2019/10/Informe_IAE_Situacion_SS_Oct2019.pdf
- Instituto de Actuarios Españoles (2020). “Factor de Equidad Actuarial del sistema contributivo de pensiones de jubilación español”. Grupo de Investigación del Instituto de Actuarios Españoles en Pensiones Públicas. <https://www.actuarios.org/wp-content/uploads/2020/09/Informe-IAE-sobre-el-Factor-de-Equidad-Actuarial-del-Sistema-Contributivo-de-Pensiones-de-Espana.pdf>
- Instituto de Actuarios Españoles (2022). “Análisis de la reforma de pensiones de 2021”. Grupo de Investigación del Instituto de Actuarios Españoles en Pensiones Públicas. <https://www.actuarios.org/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Reformas-SS-2021-Instituto-Actuarios-Jun2022.pdf>
- Mateo Dueñas, R. (1997): *Rediseño General del Sistema de Pensiones Español*. EUNSA. Navarra.
- Seguridad Social (2022). Historia de la Seguridad Social. Consultado 26-09-2022 <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>
- Ley 193/ 1963. de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social. <https://www.boe.es/boe/dias/1963/12/30/pdfs/A18181-18190.pdf>