

La adaptación de las pensiones en el sistema de seguridad social español

Por

VICENTE MENEU FERRER

Las pensiones, valoradas inicialmente en función de los salarios, tienen una garantía de cierta suficiencia al iniciar su devengo. Pero, si ese importe inicial queda congelado con el paso del tiempo, la depreciación monetaria les hará perder valor adquisitivo y quedarán insuficientes para cubrir la situación de necesidad que las originó. Es más, existen planteamientos que consideran que la adaptación de las pensiones debe potenciar la participación de los pensionistas en la productividad creciente de la economía, con el fin de adaptarlas a los superiores niveles de bienestar social.

Por adaptación de pensiones se entiende la devaluación previa o las decisiones que a lo largo del tiempo se adoptan con el fin de mantener—total o parcialmente— el poder adquisitivo de las pensiones. Caso de estar predeterminada a través de la correspondiente fórmula legal y establecidos los momentos en que debe ser aplicada se tratará de una adaptación automática (pensión dinámica). La revalorización es una adaptación no preestablecida de forma legal pudiendo ser sistemática o por índices y “ad hoc” o de circunstancias.

Cada sistema de Seguridad Social procede a adaptar sus pensiones según alguno de los procedimientos expuestos. En general, la adaptación automática es propia de los sistemas más avanzados. Por el contrario, las revalorizaciones corresponden a sistemas menos desarrollados o con menor nivel económico.

DESCRIPCION Y ANALISIS

La adaptación de las pensiones queda recogida a nivel de norma legal en la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de 1972. A partir de dicho momento tienen lugar las siguientes revalorizaciones (se toma como referen-

cia la pensión de Jubilación del Régimen General para pensiones con más de sesenta y cinco años).

1. A partir de julio de 1972 (O. M. 17-7-72 "B. O. E." de 4-7-72) se produce un incremento uniforme de 600 pesetas mensuales para cada pensión.

2. Con efecto de primero de mayo de 1973 (O. M. 26-4-73 "B. O. E.", de 1-5-73) se establece un incremento uniforme de 500 pesetas por mensualidad de pensión, al que hay que añadir el 10 por 100 de la diferencia entre 5.000 pesetas y el importe de la pensión (siempre que sea inferior a dicha cuantía).

3. Es a partir de 1974 cuando de alguna manera se relaciona el importe de la pensión con el salario mínimo interprofesional: con efectos de primero de mayo se establece (O. M. de 26-4-74 "B. O. E." 30-4-74) una mejora de 500 pesetas por mensualidad de pensión incrementada en el 10 por 100 de la diferencia entre el importe de la pensión y al salario mínimo de 6.750 pesetas (para pensiones de menor cuantía).

4. En mayo de 1975 (Decreto 1147/75 de 9 de mayo; "B. O. E." 2-5) se plantea una revalorización en la misma línea: 500 pesetas uniformes más el 10 por 100 de la diferencia entre el importe de la pensión y el salario mínimo 8.400 (también para pensiones inferiores).

5. A partir de 1976 se modifica el procedimiento. Con efectos de primero de mayo (Decreto 826/76 de 22 de abril; "B. O. E." del 24-4) se establece una mejora lineal del 14 por 100 y a partir del primero de octubre (Decreto 2476/76 de 8 de octubre; "B. O. E. 30-10) otra también lineal del 10 por 100.

6. Hay que esperar a mayo de 1977 para que se produzca una nueva revalorización lineal de cuantía 10 por 100 "Decreto 1.092/77, de 3 de mayo; "B. O. E. 21 de mayo).

7. En 1978 vuelve a modificarse el método pasando a utilizarse un sistema proporcional decreciente por tramos de cuantía (Decreto 85/78, de 24 de enero; "B. O. E." 25-1): 15 por 100 hasta 9.300 pesetas; 9 por 100 la diferencia hasta 15.300; 5 por 100 el siguiente tramo hasta 21.300; 1 por 100 el exceso de esta cuantía.

8. A partir de primero de mayo de 1978 entra en vigor otra revalorización del mismo tipo y con los siguientes porcentajes: hasta 10.800 pesetas el 4 por 100; la diferencia hasta 14.800 pesetas el 3 por 100; las siguientes 4.000 pesetas al 2 por 100: el exceso sobre 18.800 el 1 por 100.

En resumen, podemos decir que desde julio de 1972 ha habido 9 adaptaciones de pensiones que responden a 4 métodos diferentes:

- a) Incremento uniforme (600 ó 500 pesetas).

b) Incremento uniforme con corrección en los valores más bajos (a través del 10 por 100 de la diferencia entre el importe de la pensión y unas cuantías prefijadas).

c) Incremento lineal (10 por 100 y 14 por 100).

d) Incremento por tramos de cuantía.

Todos los procedimientos utilizados han procurado beneficiar a los perceptores de menores cuantías especialmente en las modalidades *b* y *d*. Puede hablarse de un sistema "ad hoc" de revalorización en función de dos variables: evolución de los precio-salarios y disponibilidad de recursos, aun cuando en los últimos casos se ha ido acercando a una revalorización por índices, ajustada a la variación de precios y salarios.

Paralelamente a las revalorizaciones señaladas se introduce unos valores mínimos en el importe de las pensiones a partir de mayo de 1974. A título indicativo, reproducimos dichas cuantías mínimas para la pensión de jubilación distinguiendo los casos de trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia.

Evolución de los importes mínimos de pensiones

	Jubilación c/ajen (A)	Incre. %	Jubilación c/propia (P)	Incre. %
1- 5-74	2500	—	—	—
1- 5-75	3.250	30	—	—
1- 5-76	7.000	115	4.800	—
1-10-76	7.700	10	5.300	10
1- 5-77	9.300	21	7.700	45
1- 1-78	10.800	16	9.900	29
1- 5-78	12.120	12	12.120	22

Puede observarse como a partir de 1976 se implantan los importes mínimos también para los regímenes de trabajadores por cuenta propia y se consigue la igualdad entre todos los regímenes en mayo de 1978. Desde la primera mejora de 1976 hasta nuestros días, los aumentos medios acumulativas anuales son del 20 por 100 para los trabajadores por cuenta ajena y del 36 por 100 para cuenta propia.

Señalemos, por último, la relación por cociente que existe entre los importes mínimos y el salario mínimo.

	Salario mínimo (M)	A/M	P/M
1- 5-74	6.750	0,37	—
1- 5-75	8.400	0,39	—
1- 5-76	10.300	0,68	0,46
1-10-76	11.400	0,68	0,46
1- 5-77	13.200	0,70	0,58
1- 1-78	15.000	0,72	0,66
1- 5-78	16.400	0,74	0,74

Se ha producido un acercamiento sucesivo entre los valores mínimos de pensiones de Jubilación y el salario mínimo interprofesional, situándose en la actualidad en alrededor del 75 por 100. Precisamente, es esa proporción la que determina el importe de las prestaciones económicas ligadas a los salarios que no son pensiones (desempleo, incapacidad laboral transitoria, etc.). Evidentemente, los valores de las prestaciones económicas de la Seguridad Social tienen su mínimo en aproximadamente las tres cuartas partes del salario mínimo interprofesional, refiriéndonos siempre a prestaciones que no sean de muerte y supervivencia.

Interesa preguntarse por la importancia que tienen estos importes mínimos, es decir, por el número de pensionistas que perciben dichas cuantías. La cifra es realmente elevada, alcanzando a más del 80 por 100 del total de pensionistas del sistema. Las causas de esta situación podrían ser: ausencia de revalorizaciones en casi todos los períodos anteriores a 1972; reducida importancia de las acometidas hasta mayo de 1976; la cuantía de las nuevas pensiones de entrada es bastante baja (Ej.: pensión media de 12.159 pesetas en Jubilación del Mutualismo Laboral en el tercer trimestre de 1977, de las que 14.674 pesetas es la media del Régimen General, 10.432 la de los Regímenes Especiales y 6.289 la del antiguo Seguro de Vejez e Invalidez).

No debe olvidarse, por otra parte, que existen varios regímenes de la Seguridad Social en los que tanto la cotización como las prestaciones se calculan en función de valores iguales o próximos al salario mínimo, lo que conduce a que la población pasiva protegida por dichos regímenes pase

a engrosar de forma casi inmediata el colectivo perceptor de los importes mínimos de pensiones (Régimen Agrario y Empleadas del Hogar). En otros casos, puede elegirse la base de cotización que a su vez determina el importe de las pensiones y la elección recae, en un elevado porcentaje, en las bases inferiores (Trabajadores Autónomos). Con ello se repite el fenómeno señalado: baja cuantía de las pensiones de las nuevas altas y concentración de los pensionistas en los valores mínimos.

A efectos de considerar globalmente la incidencia de la revalorización y de los mínimos vamos a tomar dos pensiones arbitrarias que denominaremos (I) y (II). La primera de una cuantía de 4.100 pesetas en 1-1-71 (prácticamente el salario mínimo de entonces). La segunda de una cuantía superior, por ejemplo 7.000 pesetas en la misma época. La evolución de ambas hasta nuestros días a través de las sucesivas adaptaciones queda reflejada en el siguiente cuadro:

Evolución del importe de las pensiones

	Pensión I	Pensión II
1- 7-71	4.100	7.000
1- 7-72	4.700	7.600
1- 5-73	5.230	8.100
1- 5-74	5.882	8.600
1- 5-75	5.634	9.100
1- 5-76	7.563	10.374
1-10-76	8.138	11.411
1- 1-77	9.200 *	12.553
1- 1-78	10.800 *	14.055
1- 5-78	12.120 *	14.585

(*) Alcanzadas por el mínimo.

Obtengamos los índices de variación de precios, salario mínimo y pensiones I y II

*Evolución de los índices de variación de precios,
salario mínimo y pensiones*

	Indice precios	Indice sala- rio mínimo	Indice pensión I	Indice pensión II
1- 7-71	100,0	100,0	100	100
1- 7-72	107,1	114,7	114,6	108,6
1- 5-73	116,6	136,8	127,6	115,7
1- 5-74	136,0	165,4	143,5	122,9
1- 5-75	159,5	205,9	161,8	130,0
1- 5-76	185,5	253,7	184,5	148,2
1-10-76	199,2	279,4	202,9	163,0
1- 5-77	227,2	323,5	226,8	179,3
1- 1-78	262,8	367,6	263,4	200,9
1- 5-78	276,7	402,9	295,6	208,4

Se observa cómo el índice de la pensión I alcanza un valor superior al índice de variación de los precios y cómo el índice de la pensión II queda por debajo. El índice de variación del salario mínimo supera ampliamente a los otros. Téngase en cuenta que el índice del importe de las pensiones se mantiene constante en el intervalo de tiempo que media hasta una nueva revisión de las pensiones; no sucede lo mismo con el índice de precios. Los dos ejemplos que se han considerado son meramente indicativos pues, dada la variedad de métodos de adaptación de pensiones combinados con mínimos, cada importe concreto constituye un caso particular que conduce a otras conclusiones, aunque no excesivamente diferentes de la dada.

Desde el punto de vista metodológico, hay que plantear la siguiente cuestión: al comparar las variaciones de los importes de las pensiones con la evolución de los salarios y de los precios, ¿debe la adaptación de pensiones compensar de las modificaciones de aquellas magnitudes ya acaecidas, o por el contrario, debe prevenir de las que se producen en el período siguiente? Se hace necesario entonces distinguir los sistemas que adoptan la primera alternativa de aquéllos que adoptan la segunda. Del análisis de la adaptación de las pensiones en nuestro sistema de Seguridad Social se desprende que nos encontramos en la primera alternativa, es decir, intentando compensar a los pensionistas de los efectos de la erosión monetaria y de los mayores incrementos de salarios del período ya transcurrido.

FINANCIACION DE LA MEJORA

Desde su implantación en la Ley de Financiación y Perfeccionamiento en 1972, se ha optado por un sistema de reparto en la financiación de la mejora de las pensiones: cada Entidad realiza una serie de aportaciones establecidas reglamentariamente para recibir posteriormente, una compensación por las mejoras efectivamente satisfechas a sus pensionistas en cada período. Para no perder generalidad, no consideramos la financiación de la mitad de los mínimos que corresponde a la propia Entidad.

Se trata de un sistema de reparto simple para períodos anuales que abarca a la totalidad del sistema de la Seguridad Social, sin más separación que el tratamiento de los pensionistas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional que también utilizan el sistema de reparto dentro de su propia gestión.

Obviamente, dada la magnitud de las cifras que se destinan al pago de pensiones, se producen importantes transferencias entre las Entidades. A nivel presupuestario están recogidas en el Capítulo 5 "Transferencias Internas" del Presupuesto de Gastos y Dotaciones (Clasificación Funcional): conceptos 514 (Canon para Mejora de Pensiones) y 519 (Canon Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo) por una parte, y concepto 515 (Financiación Mejora de Pensiones) por otra. Se completa el esquema con el artículo 32 del Presupuesto de Recursos y Aplicaciones (Cánones, Aportaciones y Compensaciones de Financiación Recibidos). En el Plan General de Contabilidad las cuentas divisionarias de primer orden números 6.403, 6.404, 6.409, 7.331 y 7.332 son las encargadas de recoger esos movimientos.

Como decíamos, la mejora de las pensiones en la parte correspondiente a incrementos y cincuenta por cien de los mínimos se financia mediante aportaciones de las Entidades Gestoras a un fondo común que en la gestión de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales se denomina Fondo Compensador y en la gestión de las contingencias generales Fondo de Compensación de Resultados. El primero es competencia del Instituto Nacional de Previsión y el segundo de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.

El Fondo de Compensación de resultados de la Caja de Compensación se nutre de las aportaciones de todos los regímenes de la Seguridad Social, en cuanto se relacionan con las contingencias generales. Contribuyen a dotar ese Fondo:

- Mutualidades Laborales del Régimen General.
- Mutualidades Laborales de Regímenes Especiales.
- Mutualidad Nacional Agraria.
- Mutualidad Nacional de Empleados del Hogar.
- Instituto Social de la Marina.
- Caja de Compensación del Mutualismo Laboral (por la gestión Compensación Intermutualista y S.O.V.I.).

Estas mismas Entidades Gestoras son luego destinatarias de los recursos del fondo. Señalemos que las aportaciones se establecen en función de un porcentaje sobre las cuotas recaudadas, estableciendo un sistema de ponderación que permite graduar la cuantía aportada en cada régimen.

Centremos nuestra atención en el Fondo Compensador de Resultados que, como hemos visto, centraliza todos los fondos de la adaptación de pensiones causadas en contingencias distintas de Accidentes de Trabajo. La serie que se presenta recoge el total pagado por pensiones y por mejora de pensiones (los importes de este concepto se incluyen en el primero) junto con los porcentajes que esta cifra supone sobre aquélla.

Evolución de los importes pagados por pensiones y por mejora de pensiones (Millones)

Años	Pensiones (A)	Mejoras (B)	B/A %
1972	71.151,6	7.473,8	10,50
1973	101.510,2	27.980,5	27,56
1974	144.108,3	53.370,0	37,03
1975	191.127,0	78.591,0	41,12
1976	236.508,1	103.987,0	43,97
1977	355.000,0(*)	150.900,0(*)	42,50

(*) Avance.

No debe olvidarse que la mejora de pensiones de un período se mantiene en los siguientes en tanto no se produzca la extinción. La mejora de un período se acumula a la del siguiente y así sucesivamente, por la cantidad correspondiente a las pensiones que permanecen en vigor.

El análisis de los movimientos del Fondo de Compensación de Resultados adquiere especialmente relevancia cuando se agrupa a las Entidades en función de la homogeneidad de la población que protege. Se obtiene un desarrollo temporal del estado de origen y aplicación de fondos entre los colectivos cuyo resultado se recoge en la tabla.

FONDO DE COMPENSACION DE RESULTADOS

	1972			1973			1974		
	Aportac.	Gasto	Difer.	Aportac.	Gasto	Difer.	Aportac.	Gasto	Difer.
Entidad									
Mutualidades Laborales ...	6.965	5.209	1.756	27.523	18.092	9.440	52.148	34.259	17.889
Mutualidad Nacional Agraria ...	516	2.123	— 1.607	2.075	9.281	— 7.206	3.408	17.043	— 13.635
Instituto Social de la Marina ...	103	142	— 39	400	608	— 208	594	1.159	— 565
Varios ...	—	—	—	—	—	—	—	909	— 909
Saldo ...	—	110	— 110	—	2.026	— 2.026	—	2.780	— 2.780
Total ...	7.584	7.584	0	30.007	30.007	0	56.150	56.150	0

FONDO DE COMPENSACION DE RESULTADOS

	1975			1976			1977		
	Aportac.	Gasto	Difer.	Aportac.	Gasto	Difer.	Aportac.	Gasto	Difer.
Mutualidades Laborales:									
Régimen General	80.807	42.088	38.719	96.549	57.118	39.431	} 160.000	93.000	67.000
Trabaja. Autónomos...	4.186	2.851	1.335	4.154	4.026	128			
Mutualidad Nacional Agraria	5.454	27.321	— 21.867	5.846	34.862	— 29.016	5.300	52.600	— 47.300
Instituto Social de la Ma- Marina	1.003	1.679	— 676	1.090	2.071	— 981	1.500	3.200	— 1.700
Varios	3.393	4.652	— 1.259	2.423	5.910	— 3.487	500	1.900	— 1.400
Saldo	—	16.252	— 16.252	—	6.075	— 6.075	—	16.600	— 16.600
Total	94.843	94.843	0	110.062	110.062	0	167.300	167.300	0

(*) Avance.

Se observa claramente como las Mutualidades Laborales del Régimen General y la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos, son las que soportan la mayor parte de la mejora de pensiones, pues, además de cubrir las necesidades de sus propios colectivos, financian ampliamente la parte correspondiente a los Regímenes Especiales Agrario, del Mar y Empleados del Hogar.

Llama la atención el fuerte déficit que presenta el Régimen Agrario, tanto en términos absolutos como relativos.

Con los excedentes que periódicamente se han producido en la gestión del Fondo de Compensación de Resultados, se ha dotado el Fondo de Compensación Mejora de Pensiones en la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral hasta el ejercicio 1976. A partir de 1977 (nuevo Plan de Contabilidad), el resultado entre aportaciones y pagos de Mejora de Pensiones se incorporará a la cuenta general de gestión.

FUNCION REDISTRIBUIDORA

La mejora de las pensiones constituye uno de los aspectos de la función redistribuidora de la renta, que desempeña la Seguridad Social. Es más, podría decirse que es uno de los casos en que de forma más clara se produce dicha nueva distribución. Puede distinguirse:

a) La primera transferencia importante (punto de partida) es la que se produce de los trabajadores en activo a la población pasiva: la mejora de pensiones se financia con un porcentaje de las cuotas de cada régimen mediante el sistema de reparto.

b) La transferencia de renta vertical es también importante: de los pensionistas con mayor nivel de pensiones a los que lo tienen más bajo, incluso cubiertos por los valores mínimos. Excepción hecha de las mejoras lineales, en todos los demás casos, los incrementos porcentuales han sido superiores en las pensiones más bajas: sea por aplicarse cuantías uniformes sea por considerarse incrementos decrecientes por tramo de cuantía.

c) Ha quedado expuesto que se produce una fuerte redistribución entre los sectores económicos. El sector agrario es el gran beneficiario de estos movimientos, seguido de otros sectores de menor importancia (Mar; Empleados del Hogar). Debe tenerse en cuenta que en el Régimen Especial Agrario se encuadran tanto trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia, con la salvedad de que éstos últimos son pequeños propietarios (los restantes pertenecen a la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos). se debe entonces matizar que la redistribución favorece en este caso a la población con menor nivel de renta en el sector agrícola.

d) No cabe la menor duda que también se producirá una redistribución territorial: de la ciudad al campo, de la región industrial a la región

agrícola. La importancia de los movimientos migratorios justifican dicha redistribución en un contexto de solidaridad total contra la situación de necesidad.

FUENTES CONSULTADAS

- “Control Presupuestario y Contable del sistema de la Seguridad Social: disposiciones generales”. Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Secretaría General Técnica. Publicaciones. Madrid, 1977.
- “Boletín Mensual de Estadística”. Instituto Nacional de Estadística.
- “Indicadores de Coyuntura”. Instituto Nacional de Estadística.
- Memorias 1972, 1973, 1974, 1975 y 1976 de la Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.
- “Carpeta Estadística de Servicio del Mutualismo Laboral”. Madrid, tercer trimestre de 1977.