

La Seguridad Social en las cuentas públicas

CRISTINA HERRERO SÁNCHEZ

Directora de la División de Análisis Presupuestario. AIReF

Si la importancia de una política se midiera por los recursos que se le dedican no cabría duda de que la protección social sería, por su importancia en el conjunto del presupuesto de las administraciones públicas, la principal función que realizan los estados modernos. Paul Krugman definió por ello en una ocasión al gobierno de los Estados Unidos como “una aseguradora con un ejército incorporado”. Si esta gráfica definición es válida para aquel país lo es aún más en la mayor parte de Europa. La Unión Europea dedicó a protección social en 2016 un 19% de su producto interior bruto, mientras que otros gastos de carácter social como el gasto en sanidad o educación representaron el 7,1 y 4,7% respectivamente¹.

España no es una excepción a esta distribución. El gasto en protección social, en términos de contabilidad nacional, ascendió en 2016 a 188.289 millones de euros, un 16,8% del producto interior bruto y casi un 40% del gasto público total.

Este gasto en protección social, del que más del 50% son pensiones de jubilación (contributivas, no contributivas y clases pasivas), es gestionado, casi en un 82%, por los Fondos de Seguridad Social (FSS), subsector definido a efectos de contabilidad nacional, que integra a la organización administrativa del Sistema de Seguridad Social (Entidades gestoras² y Mutuas colaboradoras) y también al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), organismos externos a dicho Sistema.

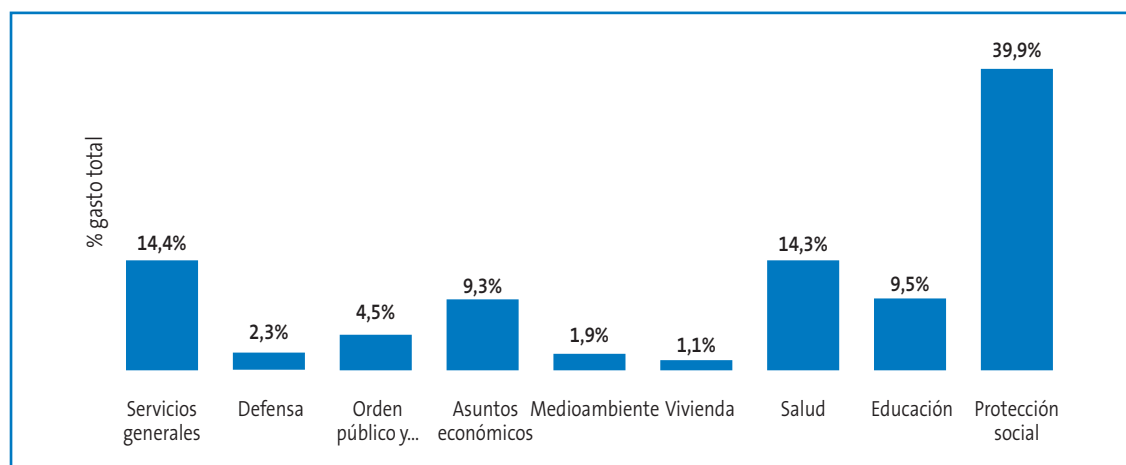
Si la importancia de una política se midiera por los recursos que se le dedican, la protección social sería, por su importancia en el conjunto del presupuesto de las administraciones públicas, la principal función que realizan los estados modernos

Utilizar una metodología común, como es la de la contabilidad nacional, permite realizar comparaciones internacionales homogéneas, con independencia de

¹ http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tepsr_sp110&language=en

² Instituto Nacional de Seguridad Social encargado de la gestión de las pensiones y resto de prestaciones económicas del sistema, la Tesorería General que realiza las funciones de recaudación y de caja, el Instituto Social de la Marina para la gestión específica del Régimen Especial del Mar, el IMSERSO responsable de las prestaciones no contributivas y de dependencia y el INGESA de la asistencia sanitaria no transferida de Ceuta y Melilla.

FIGURA 1. Distribución funcional del gasto público 2016



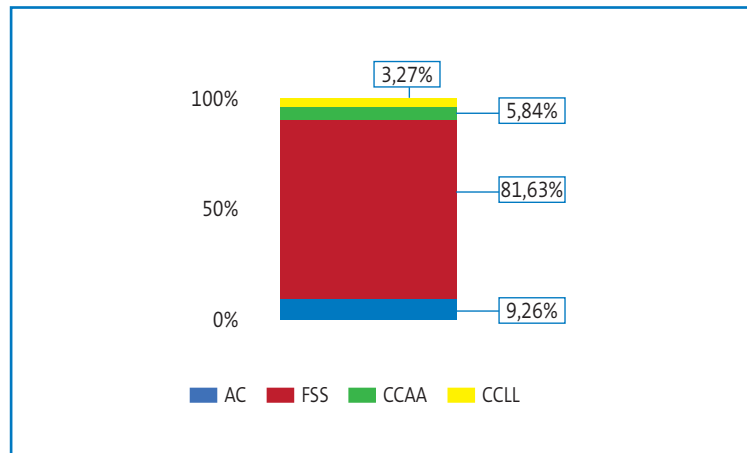
Fuente: IGAE. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)

la estructura administrativa en que se concreten las funciones económicas finales en cada estado. Así, en el ámbito fiscal, el Tratado de la Unión Europea y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establecen que la fijación y el seguimiento de los objetivos de déficit público han de hacerse utilizando el sistema de cuentas nacionales, cuyo marco metodológico es el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC-2010) en el que se definen las reglas contables para el registro de los ingresos y gastos públicos, delimitando con ello el ámbito subjetivo y objetivo de las cuentas de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con esta metodología, el gasto del subsector Fondos de Seguridad Social incluye junto con el gasto en pensiones (jubilación, viudedad, incapacidades temporal y parcial...), el gasto en desempleo que, en España, es gestionado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). La dinámica de ambos tipos de prestación es muy distinta, teniendo el gasto en desempleo un componente esencialmente cíclico mientras que el gasto en pensiones, afectado principalmente por la demografía, es bastante independiente del ciclo económico. También los ingresos con los que se financian ambas prestaciones tienen distinta naturaleza; mientras las pensiones se financian fundamentalmente con cotizaciones sociales, el desempleo recibe transferencias de los presupuestos generales del estado (PGE) cuando aquellas son insuficientes. Esto ha hecho que durante los peores años de la crisis la financiación de los Fondos de Seguridad Social haya variado su composición aumentando la parte procedente de los PGE, a través de transferencias recibidas para financiar el desempleo. Ya en 2018, una vez alcanzada una situación de superávit, el Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo de Garantía Salarial podrán financiarse con sus propios recursos, por lo que dejarán de ingresar los más de 1.800 M€ de transferencias del Estado que estaban recibiendo en los últimos ejercicios.

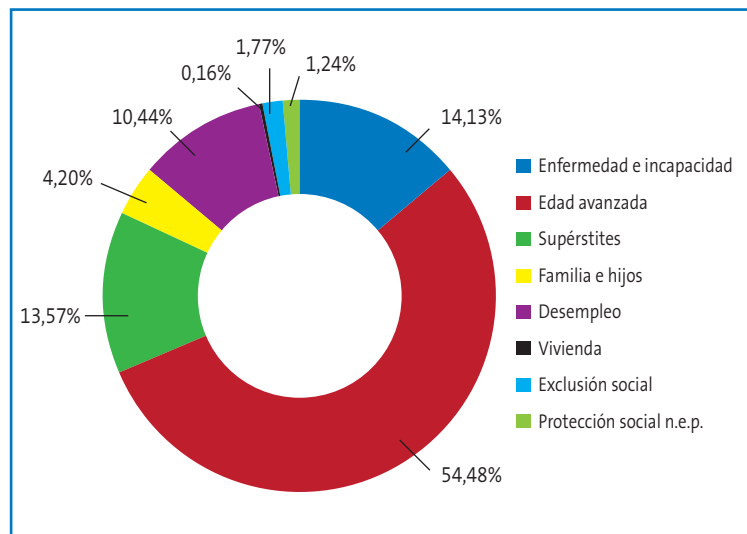
El déficit de los Fondos de Seguridad Social en 2017 se situó en el 1,5% del PIB y, de acuerdo con las estimaciones de la AlReF, se mantendrá en ese entorno en 2018. Este déficit tiene su origen en el Sistema de Seguridad Social y por lo tanto está condicionado en buena medida, en su componente de gasto, por la estructura poblacional y en particular por la tasa de dependencia de la jubilación, es decir, la proporción entre el número de pensionistas por jubilación y la población en edad de trabajar. Las previsiones demográficas para los próximos años en los que van comenzar a jubilarse las generaciones pertenecientes al *baby boom*, y la experiencia de países cercanos al nuestro en los que este proceso comenzó algo antes, hacen previsible que la situación de déficit de la Seguridad Social vaya a persistir en el futuro cercano.

FIGURA 2. Administración que gestiona la protección social



Fuente: IGAE. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)

FIGURA 3. Protección social: áreas de gasto



Fuente: IGAE. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)

Los distintos gobiernos son conscientes de esta situación y la preocupación por estos déficits recurrentes ha llevado en los últimos años, y quizás no casualmente en mitad de una gravísima crisis, a adoptar sucesivas reformas del sistema de pensiones.

La primera de ellas, regulada en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, contiene como elemento central un aumento paulatino de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años y de manera paralela de los años de cotización tenidos en cuenta para el cálculo de la pensión. La primera medida adapta la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida y reduce el número de años durante los que se cobra una pensión. La segunda medida complementa a aquella e indirectamente controla la evolución de la tasa de reemplazo, es decir, del porcentaje que supone

Tabla 1. Efecto de la reforma de 2011 sobre la pensión de entrada

Si se evalúa el impacto sobre la pensión de entrada de una persona que se jubila en 2016, se obtiene una pensión de 1.194,4 € mensuales, lo que supone una pérdida de unos 46 euros mensuales en comparación con la pensión que se percibiría

con la legislación previa a la reforma, siendo el factor más importante el aumento del periodo empleado para la obtención de la Base Reguladora.

	Valor inicial	Valor final	Periodo transición	Efecto reforma en pensión entrada en 2016 (mensual)
Base reguladora	15 años	25 años	2013-2023	32,68€
Años cotizados	35 años	37 años	2013-2027	4,85€
Edad jubilación	65 años	67 años	2013-2027	8,53€
Efecto total				46,26€

Fuente: Elaboración propia⁴ a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales 2016

la pensión inicial sobre el último salario percibido y que en España está entre los más altos de los países desarrollados³.

Esta reforma permitirá reducir el peso del gasto en pensiones de manera paulatina pero esta gradualidad, junto con la existencia de un periodo transitorio de dos años hasta el comienzo de su aplicación, precipitaron que, solo dos años después, se decidiera aprobar una nueva reforma del sistema de pensiones.

La *Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social* introduce dos elementos novedosos: el llamado factor de sostenibilidad y un Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). El primero de ellos vincula la pensión inicial a la esperanza de vida de los pensionistas del sistema en cada momento. Dado que, por lo general, esta ha tendido a aumentar, el Factor de Sostenibilidad supondrá en la práctica una reducción de la pensión inicial para los pensionistas que se jubilen a partir de 2019, año de su entrada en vigor. El segundo factor modifica de manera radical la forma de revalorización anual de las pensiones. Hasta ese momento dicha actualización se producía aplicando a cada pensión en vigor el IPC del mes de noviembre del año de referencia, de manera que las pensiones no perdían poder adquisitivo.

El Índice de Revalorización de las Pensiones introducido por la Ley 23/2013 se calcula como una función de los ingresos y gastos de la Seguridad Social, pasados y previstos (11 años en total), así como de la trayectoria de los principales determinantes del gasto en pensiones. El IPC subsiste como referencia para el valor máximo admisible para el IRP mientras que su valor mínimo se fija en un 0,25%. El propósito de este índice es vincular la evolución del gasto en pensiones a la situación financiera del sistema de pensiones, permitiendo revalorizaciones más altas en situaciones de equilibrio o superávit y limitando la revalorización mientras el sistema esté en déficit.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emite anualmente una opinión acerca del cálculo de este índice. Este cálculo no es trivial, ya que no solo depende de la evolución pasada de las pensiones y de los principales determinantes del gasto en pensiones sino que requiere de la elaboración de previsiones a largo plazo para cada una de estas variables y está, por tanto, sujeto a una importante incertidumbre. Dado que la revalorización anual de la nómina de pensiones, es uno de los principales factores de aumento del gasto a lo largo del tiempo, el índice tiene un efecto estabilizador al contener este aumento cuando tendencialmente el Sistema se encuentra en desequilibrio, si bien esto implica afectar a la capacidad adquisitiva de las pensiones. Precisamente este *trade off*, ha propiciado que desde su aprobación existieran dudas acerca de la sostenibilidad política de la fórmula, máxime en un contexto como el actual en el que, en ausencia de medidas, el IRP previsiblemente se mantenga en el 0,25% en los próximos años. En este sentido, el proyecto de presupuestos para 2018 que acaba de entrar en las Cortes ha incluido una revalorización adicional para las pensiones más bajas. El coste de esta revalorización junto con otras medidas como el aumento del porcentaje aplicado sobre la base reguladora de las pensiones de viudedad desde el 52 al 54% ha sido evaluado por

³ Antes de 2013, y de manera general, la pensión de entrada se obtenía multiplicando 3 componentes. Base Reguladora, dada por las cotizaciones de los últimos 15 años previos a jubilarse. Un factor reductor asociado a los años trabajados (35 años), y un factor reductor relacionado con la edad de jubilación (65 años). La reforma de 2011 implica una modificación de los valores utilizados, aumentando los años empleados para obtener la Base Reguladora, el número de años mínimo para lograr la pensión máxima y un incremento de la edad legal de jubilación.

⁴ Para más detalles consultar Moral-Arce I. y Ferradans H. (2018) "Evaluación de impacto de la reforma del Sistema de pensiones de 2011 en los Nuevos pensionistas: Periodo 2013-2015". Documento de trabajo DT/2018/03. AReF.

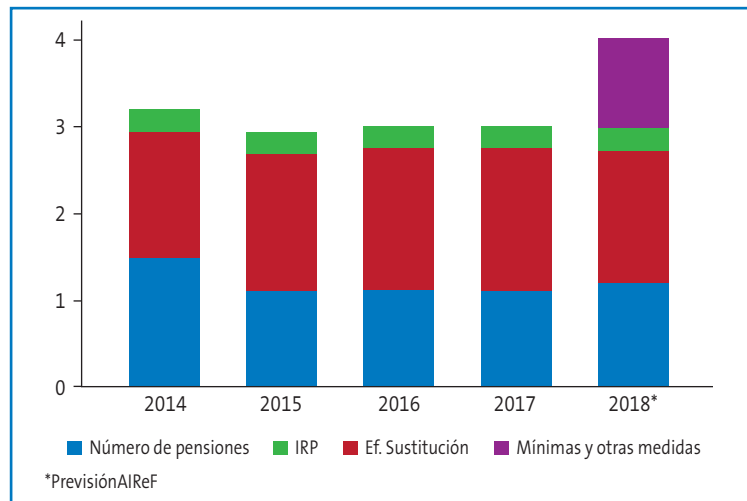
la AIReF en aproximadamente una décima del PIB de 2018.

Esto, junto con la previsión contenida en el proyecto de PGE de la necesidad de un nuevo préstamo de más de 15.000 millones de euros del Estado a la Seguridad Social, que se sumaría a uno de más de 10.000 millones concedido el ejercicio anterior ante el agotamiento en la práctica del fondo de reserva que llegó a acumular recursos por más de un 6% del PIB, lleva a concluir que a pesar de la existencia de dos reformas tan profundas y recientes la situación financiera de la Seguridad Social dista aún de estar resuelta.

El llamado Pacto de Toledo ha sido durante muchos años un instrumento valioso para la reforma de las pensiones. Paliaba el principal problema que presenta la política económica de las pensiones que es el largo horizonte temporal que requieren las reformas de unas políticas que afectan a los individuos durante toda su vida y que unen las suertes de diferentes generaciones. Al consensuar las reformas entre los principales partidos políticos y agentes sociales se garantizaba la continuidad esencial del sistema, permitiendo a los agentes planificar sus decisiones de ahorro o laborales durante su vida. Es en el seno de la Comisión parlamentaria de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo donde recae la responsabilidad de plantear las medidas necesarias para garantizar la solvencia del sistema que deben considerar todas las implicaciones de las decisiones que se adopten.

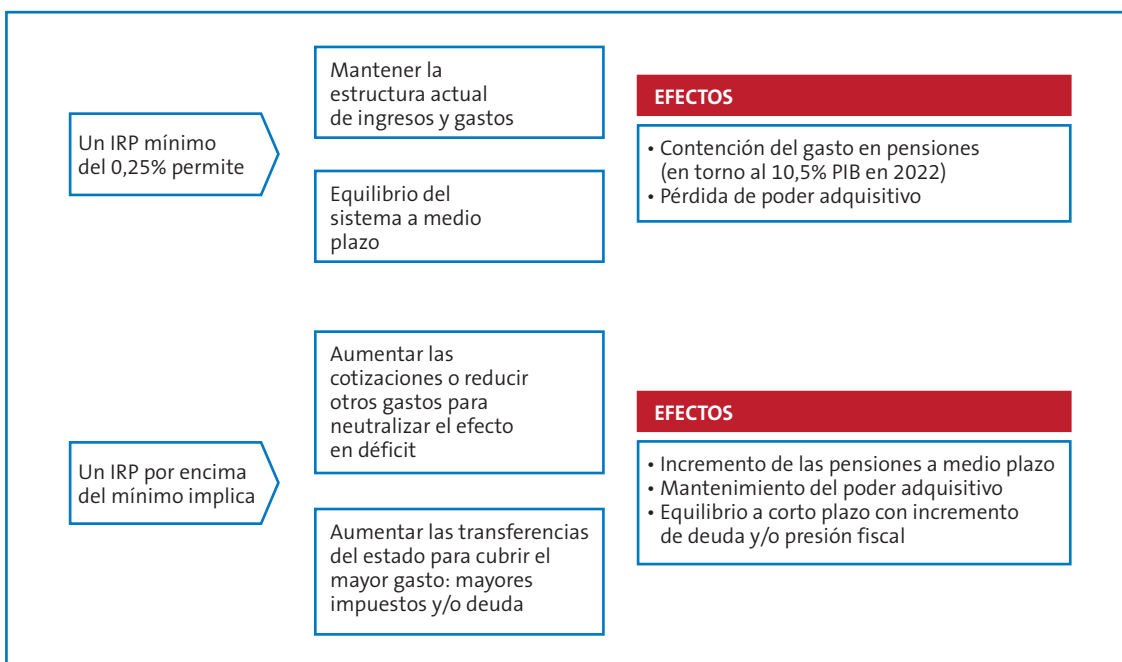
La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal tiene por objetivo velar por la sostenibilidad de las

Tabla 1. Efecto de la reforma de 2011 sobre la pensión de entrada



Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales 2016.

finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a medio y largo plazo. No sorprende por tanto que haya tenido desde su creación entre sus principales preocupaciones la situación de la Seguridad Social y sus perspectivas futuras, poniendo a disposición del parlamento y de toda la sociedad, sus análisis y previsiones, en el convencimiento de que un conocimiento exhaustivo de la situación de las finanzas públicas y la transparencia en su comunicación, son dos elementos esenciales para la formación de un espíritu crítico sólido en una sociedad que tiene que decidir el alcance del estado de bienestar y si está dispuesta a asumir la adopción de las medidas necesarias y el aporte de los recursos suficientes para hacerlo sostenible.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales 2016.