

LUIS M.^º SAEZ DE JAUREGUI SANZ
Actuario. Delegado de Know How Business College

El futuro incierto de las pensiones

EL sistema financiero de la Seguridad Social no atraviesa un buen momento, la crisis en las pensiones está en boca de todos. Así es, la situación actual del sistema de pensiones de la Seguridad Social es tan incierta y problemática que obligó a que el actual ministro de Economía y Hacienda transmitiera su preocupación al resto de la ciudadanía. Así, el pasado 21 de febrero de 1994, Pedro Solbes comentó, en una tertulia radiofónica matutina de RNE, la quiebra del actual sistema de financiación de la Seguridad Social. El comentario impactó enormemente en la opinión pública, abriéndose un amplio debate sobre el futuro de las pensiones en un horizonte no muy lejano. Entre otras cosas, el ministro afirmó: «El actual sistema de pensiones es insostenible a largo plazo, y quienes rondan hoy los cuarenta años debían ir haciéndose a la idea de que podrían no percibir el dinero que esperaban para su jubilación» (1).

Como sabemos, recientemente se ha ido configurando un modelo de previsión social, precisamente como consecuencia de los desequilibrios financieros de los sistemas de Seguridad Social y los importantes cambios demográficos a los que se va a enfrentar en un futuro próximo. Este modelo, en principio, y en función de la protección dispensada, está estructurado en tres niveles. Un primer nivel, nivel básico o no contributivo, donde se ayuda con una pensión mínima a los carentes de recursos previa comproba-



ción de las rentas del perceptor y de los familiares con los que convive. Un segundo nivel, nivel contributivo y profesional, donde se encuentran obligatoriamente todos los trabajadores por cuenta ajena o propia, con topes máximos de prestaciones y cotizaciones. Y, por último, un tercer nivel, nivel complementario o sistema de previsión complementario, donde su campo de aplicación es voluntario para toda la población, pudiendo realizarse aportaciones libres de forma individual o colectiva.

Ahora bien, el diseño de este nuevo modelo parece que no va a ser solución suficiente, y va a tener que ser acompañado de nuevas medidas, sobre todo medidas que busquen la solu-

ción a los problemas de financiación, principalmente para el segundo nivel, como veremos más adelante. En este sentido se manifestó Pedro Solbes en el diario «El Mundo» el 17 de octubre de 1993, y dio un preaviso de lo que pensaba: «Yo creo en la economía de mercado y en la ortodoxia de la política económica, pero hay que mantener también un Estado del bienestar. Pero, ojo: hay que redefinir estos niveles de protección social en función de la pirámide de población. Hemos de pensar que en quince o veinte años no se podrán mantener las actuales prestaciones sociales» (2).

Ante la gravedad y seriedad del problema, el Pleno del Congreso se comprometió, el día 8 de marzo de 1994, a



garantizar en el futuro un sistema de pensiones «fuerte, equilibrado y solidario». Para ello, la Cámara se comprometió a potenciar y acelerar los trabajos de la ponencia especial recientemente creada en el seno de la Comisión de Presupuestos, con el objetivo de elaborar un informe donde se analicen los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y se indiquen las principales reformas que deberán acometerse en los próximos años. El Congreso instó para ello al Gobierno a hacer un exhaustivo análisis demográfico de la población española para determinar las necesidades financieras del sistema de pensiones. La resolución recoge también la necesidad de impulsar políticas activas de empleo que permitan aumentar los recursos económicos que se destinan a la financiación de esas prestaciones.

Situación actual

Vamos a dar algunas cifras que ilustran de alguna manera la situación financiera de la Seguridad Social: su presupuesto para 1994 ascendió a 10 billones de pesetas, de los que dos terceras partes se dedican a pensiones y el resto a sanidad. El 65 por 100 de

«El Congreso instó al Gobierno a hacer un exhaustivo análisis demográfico de la población»

los ingresos de la Seguridad Social proviene de los trabajadores y de las empresas, mientras que el otro 35 por 100 lo pone el Estado. La aportación del Estado ha ido creciendo en los últimos cinco años, como consecuencia del fuerte aumento del gasto y el estancamiento de los ingresos. La Seguridad Social tiene hoy 12,2 millones de cotizantes, exactamente los mismos que hace cuatro años, pero hay 6,6 millones de pensionistas, unos 400.000 más que en 1990. Los Presupuestos para 1995 apuntan en esta misma dirección.

Además de la crisis financiera en la que se encuentra actualmente la Seguridad Social, se le añade otro factor inquietante. España se sitúa en los últimos lugares de la Unión Europea en cuanto a prestaciones sociales, según un artículo de la prestigiosa publica-

ción «The Economist», que hacía un análisis comparativo de los diferentes Estados del bienestar de los países miembros de la Unión. El artículo establecía un análisis de las siguientes prestaciones: pensiones, invalidez, incapacidad, desempleo, ayudas a jóvenes parados, prestación de maternidad, prestación de viudedad y en los subsidios familiares (3).

Problemas del sistema

Para analizar la actual crisis del sistema de Seguridad Social vamos a distinguir entre los problemas coyunturales y los estructurales. Se sitúa entre los problemas coyunturales la crisis económica y su influencia sobre la Seguridad Social, determinada por un menor número de cotizantes y por el aumento del número de parados y pensionistas; en este sentido, señalaremos que las jubilaciones anticipadas han sido utilizadas como instrumento de ajuste de plantillas, traspasando y teniendo que soportar el peso la Seguridad Social. Aun así, la crisis actual no envuelve una nueva cuestión coyuntural, como podría ser un exceso de producción, la escasez transitoria de una materia prima, exceso de inflación, u otra circunstancia corregible, o que se corregiría con los mecanismos del mercado libre, ayudado por la intervención estatal correspondiente. Se ha puesto de manifiesto en esta crisis una inquietud mucho más profunda en los países europeos en general, y en España en particular: los niveles de retribución del factor trabajo son mucho más altos que los de otros países, cuyos trabajadores son equivalentes en productividad. Si tenemos en cuenta que en España la productividad media ha sido de un 3 por 100, en la medida que ha habido un incremento salarial por encima de la productividad, repartido en un mayor incremento del coste de funcionamiento, encontramos la incapaci-

dad de la economía de crear empleo, incapacidad que se ha demostrado a lo largo de un gran período de tiempo, por lo que se podría concluir que el factor o número de cotizantes es o puede ser también estructural.

Problemas estructurales

Entre los factores propiamente estructurales está el propio diseño financiero del sistema, muy sensible a los problemas demográficos y de desempleo.

Comenzamos por hacer referencia al actual sistema financiero de la Seguridad Social. El modelo financiero español del sistema público de pensiones se estructura en torno al modelo actuarial de reparto. Las pensiones se financian con las aportaciones actuales, mediante pagos en forma de cuotas de empleados y empleadores. Consiste en repartir año por año todas las cargas o prestaciones que produce el colectivo entre los miembros cotizantes de dicho colectivo. Es decir, consiste en establecer un equilibrio financiero-actuarial anual entre aportaciones y prestaciones. Este sistema actuarial, por sí mismo, no garantiza la prestación a los pasivos, que dependen de la existencia de una realimentación adecuada del subcolectivo formado por el personal en activo.

Por otro lado, no hay duda que el sistema público de pensiones es utilizado como herramienta política y como espejo de los progresos de política social y de Estado de bienestar. A su vez, el carácter paternalista del Estado obliga a los individuos a participar en estos programas de sustitución de rentas, puesto que parece que es probable que, en ausencia de esta obligación, individuos poco previsores se encuentren sin recursos y en situación de pobreza ante una contingencia (accidente, jubilación, desempleo). Existen razones que, en algunos casos con más fuerza que en



«El diseño de las políticas redistributivas debe recaer en el sector público»

otros, y siempre desde la perspectiva de la equidad, sugieren la necesidad de una gestión pública de determinadas contingencias.

Como resultado, las pensiones contributivas están siendo utilizadas como instrumentos redistributivos. La problemática se plantea en si están bien utilizadas las pensiones contributivas como política redistributiva o se deberían utilizar otros instrumentos.

De esta manera, uno de los problemas que tiene la Seguridad Social es la no existencia de una línea divisoria clara entre los programas de sustitución de rentas y los programas de reducción de la pobreza, garantizados estos últimos en el artículo 41 de la Constitución Española de 1978, insertándose políticas redistributivas en los programas de sustitución de rentas de una manera no muy adecuada.

El profesor Albi indica sobre este aspecto: «El diseño de las políticas redistributivas debe recaer en el sector público, y, por tanto, siempre que se acepte que este es un objetivo legítimo, la gestión de los programas de pensiones debería ser público. El problema es que no está claro que las pensiones sean un instrumento redistributivo adecuado. Añadir un elemento redistributivo, que exige romper la relación entre aportación y pensión, a un programa de sustitución de rentas, que exige una relación estrecha entre aportación y pensión, significa que se están asignando dos objetivos contradictorios a un mismo programa. El resultado no puede ser

sino un programa confuso que, en realidad, no logra satisfactoriamente ninguno de los objetivos propuestos. Por ello, muchos autores han señalado la necesidad de eliminar el componente redistributivo de los programas públicos de pensiones. Las pensiones deben limitarse a sustituir la renta, y si el sector público considera que es necesario aumentar las rentas de los pensionistas menos favorecidos debe recurrir a otros programas de carácter exclusivamente redistributivo» (4).

En la misma línea se manifiesta la profesora González Rabanal, definiendo que, además de la crisis de medios y crisis de estructura que sufren los sistemas de Seguridad Social contemporáneos, existe crisis de objetivos. «Crisis de objetivos, porque se ha ido produciendo una progresiva incorporación en los modelos contributivos de elementos propios de los sistemas asistenciales, lo cual ha provocado contradicciones. De este modo, se rompe el vínculo cotización-prestación en torno al que se articulan los sistemas de corte profesional y se generaliza la concesión de prestaciones de idéntica cuantía para todos los beneficiarios (hayan cotizado previamente o no). Se confunde el objetivo de garantizar un nivel de rentas equivalente al que procede del ejercicio del trabajo con el de asegurar una renta mínima a todos los ciudadanos. En definitiva, ello no es sino la consecuencia lógica del intenso proceso de universalización, tanto objetiva como subjetiva, que ha afectado a los sistemas de origen profesional» (5).

Demografía

Con respecto al problema demográfico, aumento de la esperanza de vida y al descenso de la tasa de natalidad, comentaremos escuetamente que las proyecciones demográficas en nuestro país, según un informe del PCC (Population Crisis Committee), anuncian

que, por una parte, la explosión de natalidad acontecida en los años de posguerra y, por otra, la brusca caída de la fecundidad acontecida en los años ochenta (tasa de natalidad actual de España: 1,3 hijos por mujer), va a desembocar en el envejecimiento de la población española y en un invento dramático de la relación pensionista-población activa. Se puede pensar que este incremento de población con derecho a pensiones se verá compensado, en parte, con la disminución de la natalidad, de manera que la población infantil y juvenil que gravita sobre el Estado en gastos de educación y sanitarios será porcentualmente menor que la actual. Ahora bien, eso no implicará necesariamente una disminución proporcional de los gastos en educación y sanidad, además de ser la compensación totalmente insuficiente frente al gasto en pensiones.

El déficit de la Seguridad Social no es sino la consecuencia inevitable de un aspecto realmente preocupante de nuestra economía, en la cual, mientras en 1977 por cada pensionista había 2,9 personas ocupadas, en 1993 la relación ha pasado a ser de 1,84 y se estima que en el 2010 sea de 1,66».

Desempleo

También, como hemos comentado, el modelo financiero actual resulta muy sensible a los flujos del mercado de trabajo, que los podemos considerar, como ya hemos dicho, estructurales. La crisis económica afecta negativamente al sistema por dos vías: por la vía de la disminución del empleo, que conlleva la disminución de los ingresos convenientes del sistema, vía cuotas, y también por la vía de los gastos del sistema, que se ven incrementados. En un reciente informe del Ministerio de Trabajo sobre la Seguridad Social se dice que, para mantener el actual nivel de pensiones, se necesita mantener la proporción que hoy



existe de dos trabajadores por un pensionista. Por tanto, si en el año 2020 hay 10 millones de pensionistas, debería haber 20 millones de trabajadores en activo; es decir, ocho millones más que ahora, cosa imposible de conseguir.

Centrándonos en la polémica que para la Seguridad Social supone el desempleo, debemos hacernos eco de algunos comentarios que se están haciendo al respecto por parte de organismos internacionales.

En una reunión del World Economic Forum que se celebró en enero de 1994, en Suiza, se señaló que el sistema actual de gravar trabajo para financiar el Estado del bienestar está creando más y más paro.

Por ello, el modelo actual de financiación de la Seguridad Social no sólo es sensible a los flujos del mercado de trabajo, sino que, además de verse influenciado, influye sobre ellos, debiendo buscar el equilibrio más adecuado para todas las variables.

La OCDE subraya también la necesidad de reducir el coste del trabajo, cada vez más encarecido por la financiación de los sistemas de Seguri-

dad Social. Asimismo, recomiendan reducir la financiación por contribuciones de empleados y empresarios, y recurrir a la financiación por impuestos. Mencionan tres alternativas: un impuesto ecológico, una imposición más fuerte en los ingresos de capital, o el aumento de los impuestos al consumo.

En este mismo sentido, en el mes de septiembre pasado, ha sido tomada la decisión por el Gobierno de subir un punto los tipos impositivos del IVA para compensar la rebaja, también en un punto, de las cotizaciones a la Seguridad Social, que se repartirá entre un descenso de 0,8 puntos las cotizaciones empresariales y 0,2 puntos las de los trabajadores. Esta medida servirá, además, para impulsar la reactivación económica buscando un mayor dinamismo en la inversión, que, junto con las rebajas de las retenciones y del IRPF, tratan de poner las bases del relanzamiento económico.

En este mismo sentido se manifestó el ministro de Economía en el diario de economía «Cinco Días», planteando el establecimiento de nuevas tasas sobre el tabaco y el alcohol como una posible vía de financiación del sistema de Seguridad Social. La justificación social para gravar más estos dos productos se encuentra en que precisamente su consumo es el que genera mayores costes al sistema de Seguridad Social; pero esta medida ha sido aparcada de momento ante la decisión, antes comentada, de subir el IVA un punto en todos los productos, incluso se han descartado por ahora las alternativas barajadas de subir los carburantes o el IVA de determinados productos, medidas desechadas más bien por razones de consenso político que por razones técnicas. De hecho, en el futuro y en el marco de la ponencia del Congreso antes mencionada, se profundizará en la vía de repercutir progresivamente el gasto del sistema sobre el Presupuesto del Estado.

Planes de pensiones

Como hemos visto, en estos últimos meses han salido una serie de puntos como soluciones al problema de la Seguridad Social; la utilización de otras fuentes de ingresos para mantener lo más airoso posible el nivel de las prestaciones, procedimientos para evitar y localizar el fraude, el retraso en la edad de jubilación, el alargamiento del período de cotización para tener acceso a una pensión, la fijación de la cuantía de ésta en función de un período más dilatado de tiempo, y, por último, incentivar los sistemas de pensiones complementarias. Efectivamente, los planes de pensiones se plantean como una solución técnica al problema de la previsión social. El fin de los planes de pensiones es aportar al beneficiario unas cantidades adicionales a las de la Seguridad Social, de forma que de lo percibido entre ambas, el pasivo pueda mantener un nivel de vida similar al que venía disfrutando durante su período activo. Los fondos de pensiones, como complemento de una menguante pensión pública o única fuente de ingresos en la vejez, estarán pronto a la orden del día en

«Influirán enormemente en las decisiones familiares y absorberán ineludiblemente una parte del gasto mensual»

España. Van a representar toda una revolución en una parte de Europa (España, Bélgica, Noruega, Irlanda) escasamente acostumbrada a ellos o a sistemas de previsión similares. Sus efectos pesarán en los hábitos de sociedades que comienzan a dar una despedida parcial al denominado Estado del bienestar y tendrán, sobre todo, una notoria incidencia en la inversión y el consumo. Fuera del Viejo Continente, en Estados Unidos, Canadá o Japón, constituyen ya un importante factor macroeconómico y económico-familiar desde el inicio de los años setenta. En España, dentro de un aspecto microeconómico, pero de repercusiones también macroeconómicas por simple adición, influirán enormemente

en las decisiones familiares y absorberán ineludiblemente una parte del gasto mensual. Influirán en las grandes inversiones y tendencias bursátiles, sus efectos se dejarán notar asimismo en las pequeñas inversiones de los particulares, y, de la misma manera, moderarán el consumo de las economías domésticas con el paso de los años. Junto a la compra de la vivienda, especialmente en los países mediterráneos, ocuparán un sitio destacado de ahora en adelante dentro del apartado inversor de la economía doméstica. ■

NOTAS

- (1) Hojas de Economía. Diario «El Mundo», 27 de febrero de 1994.
- (2) CASIMIRO GARCIA-ABADILLO. Hojas de Economía. Entrevista a Pedro Solbes. Diario «El Mundo», 17 de octubre de 1993.
- (3) European Welfare Compared. The Enlightened Welfare-Seeker's Guide to Europe. «The Economist», March 18th 1994.
- (4) ALBI, E.; CONTRERAS, C., y OTROS: Teoría de la Hacienda Pública. pp. 216 y 217. Ariel Economía. Madrid, 1992.
- (5) GONZALEZ RABANAL, M.^a Concepción, y PEDROSA RODRIGUEZ, Mónica: La economía contemporánea de España. p. 179. UNED. Madrid, 1991.

BIBLIOGRAFIA

- ALBI, E.; CONTRERAS, C., y OTROS: Teoría de la Hacienda Pública. pp. 202, 216 y 217. Ariel Economía. Madrid, 1992.
- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- CASIMIRO GARCIA-ABADILLO: Entrevista a Pedro Solbes. «El Mundo», 17 de octubre de 1993.
- Cifras y Datos del Presupuesto de la Seguridad Social, Ejercicio 1994. Secretaría General para la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994.
- Diario de economía «Cinco Días», 19 de abril de 1994.
- Diario «El País», Hojas de Economía, 6 de febrero de 1994.
- Diario «El País», Hojas de Economía, 9 de marzo de 1994.
- Diario «El País», Hojas de Economía, 11 de marzo de 1994.
- Diario de economía «Expansión», 19 de septiembre de 1994.
- El futuro imperfecto de las pensiones. Editorial diario «El Mundo», 25 de febrero de 1994.
- European Welfare Compared. The Enlightened Welfare-Seeker's Guide to Europe. «The Economist», March 18th 1994.
- GONZALEZ RABANAL, M.^a, Concepción, y PEDROSA RODRIGUEZ, Mónica: La economía contemporánea de España, p. 179. UNED. Madrid, 1991.
- Hojas de economía. Diario «El Mundo», 27 de febrero de 1994.
- Ratio cotizaciones/pensionistas 1989-93. Diario «El País», 27 de febrero de 1994.
- Tasas de natalidad en el mundo según el Informe del PCC (Population Crisis Committee), Diario «ABC» de 1 de marzo de 1994.