

**Pensiones
y prestaciones
por desempleo**

SINTESIS



FUNDACION BBV



FUNDACION BBV

La financiación de las pensiones y prestaciones por desempleo es una de las áreas problemáticas más importantes de la sociedad actual. Con el convencimiento de que nos encontramos frente a un problema sobre el que la sociedad española necesita formar criterio, conociendo dónde están y cuáles son las alternativas a debatir, la Fundación BBV reunió en octubre de 1993 a un grupo de expertos a quienes encomendó la tarea de lograr un diagnóstico interdisciplinar de la situación actual, profundizando en el análisis de las distintas perspectivas que el problema de la inactividad laboral ofrece a medio plazo.

Esta SINTESIS es un documento divulgativo que recoge las principales ideas y las primeras conclusiones del libro «Pensiones y Prestaciones por Desempleo», elaborado por un grupo de trabajo dirigido por los Profesores José Barea Tejeiro y José Manuel González-Páramo e integrado por los Profesores Juan Velarde Fuertes, Manuel Alonso Olea, Alfonso Pérez-Agote y Juan Antonio Fernández Cordón, en base a las 15 investigaciones previas realizadas al efecto por 33 expertos.

Bilbao, marzo de 1996

INDICE

1. Introducción	7
2. El problema	9
<i>España, el país con menor tasa de actividad de Europa..</i>	9
<i>El gasto social español, en cifras</i>	9
<i>Todos en el mismo barco</i>	10
<i>Los cambios en el mundo laboral</i>	11
<i>El envejecimiento de la población</i>	12
<i>Los límites de la solidaridad</i>	13
<i>Las soluciones europeas en jubilación y desempleo</i>	14
3. Por qué el sistema público español no es viable a medio plazo	17
<i>Nuestro sistema público de cobertura del desempleo</i>	17
<i>Nuestro sistema público de cobertura de la jubilación</i>	18
<i>Las pérdidas recaudatorias y el fraude</i>	19
<i>¿Es viable el sistema público español a medio plazo?</i>	20
<i>No dejar los deberes para mañana</i>	21
4. Hacia un sistema equilibrado y justo	23
<i>A problemas globales, respuestas globales</i>	23
<i>Sistemas públicos, sistemas privados</i>	23
<i>Protección social y competitividad</i>	25
<i>Generar empleo no basta</i>	25
<i>Demografía</i>	26
<i>Inactividad laboral y familia</i>	26
<i>Reajustando el sistema: reducción del fraude y proporcionalidad</i>	27
5. Conclusiones. La Declaración de Bilbao	29



INTRODUCCION

La cobertura de la jubilación y el desempleo se ha convertido en uno de los problemas más serios de nuestra economía. Nuestra sociedad ha alcanzado como conquista irrenunciable el derecho a la cobertura de la inactividad laboral. Este derecho se sitúa en el centro mismo de la cohesión social en las naciones avanzadas. Pero la conjunción de la evolución demográfica, la escasa generación de empleo y una poco ágil estructura del sistema de protección social está provocando grandes tensiones en el sistema económico en su conjunto. Es preciso buscar soluciones. Eso es lo que se ha propuesto la Fundación BBV al impulsar el proyecto de investigación sobre cobertura financiera de la inactividad laboral. Un empeño en el que ha trabajado una treintena de los más prestigiosos especialistas del país durante más de dos años, y que concluye con el *Informe sobre Pensiones y prestaciones por desempleo*, redactado por la Comisión de Estudio que ha orientado las grandes líneas del proyecto.

Las recetas milagrosas no existen. Todo problema de estas dimensiones presenta siempre numerosas facetas y requiere, por tanto, soluciones globales. En nuestro caso, la crisis del sistema de cobertura de la inactividad laboral es inseparable de la situación demográfica, del estado general de la economía española y de la estructura del sistema de protección social. Por ello, el principal objetivo de la Fundación BBV ha sido tratar de examinar simultáneamente los diferentes aspectos del tema que nos ocupa.

Durante el desarrollo del proyecto, los expertos e investigadores convocados han aportado sus estudios y conclusiones. Se han realizado completas y detalladas previsiones de la evolución del sistema de cobertura, de la dinámica demográfica, del ritmo de crecimiento del gasto público en cobertura, del déficit acumulado, de la carga contributiva por cotizante y de las restantes variables que definen los escenarios del futuro próximo. El resultado de ese trabajo ha sido un amplio abanico de reflexiones y sugerencias acerca de la necesidad de racionalizar las prestaciones por pensiones y desempleo. Desde el conocimiento exhaustivo de los aspectos técnicos del problema, la Fundación BBV está en condi-

ciones de ofrecer a la sociedad española, y muy singularmente a sus responsables públicos, un detallado diagnóstico para comenzar a trabajar en las reformas del sistema de cobertura de la inactividad laboral que permitan afrontar el futuro con garantías de estabilidad.

2 EL PROBLEMA

España, el país menor tasa de actividad de Europa

España es un país con una tasa de actividad muy baja, y lo es en dos sentidos: porque son pocos los adultos que trabajan y porque nuestra población inactiva total es muy superior a nuestra población activa. Unas pocas cifras ilustran con claridad esta afirmación:

- De cada cien españoles mayores de 14 años, casi 62 son inactivos; es la cifra más alta de la Comunidad Europea, cuya media de inactivos adultos es del 51%.
- Respecto al total de la población española, nuestra tasa de actividad se sitúa en torno al 38%. En la Europa de los Doce, sólo Grecia posee una tasa menor que la española. La media europea es superior al 45%.

	Índice inactividad laboral (14 años y más)	Tasa actividad (Total de la población)
España.....	61,73%	38,21%
Media Unión Europea...	51,85%	45,47%

En conjunto, el total de españoles inactivos se elevaría a más de dieciocho millones de personas entre parados, mayores de 65 años inactivos, inválidos y minusválidos, amas de casa, estudiantes, etc. Si reducimos el ámbito de la cobertura de la inactividad laboral a los mayores de 65 años sin actividad, los parados y los inválidos o minusválidos, la cifra se eleva a más de nueve millones.

El gasto social español, en cifras

La protección social de este amplio sector de población representa para el Estado un gasto considerable en relación con el Producto Interior Bruto:

- En 1994, el gasto total de protección social ascendió al 23,6% del PIB.

- En el período 1980-1994, el gasto aumentó su participación en el PIB en 5,4 puntos porcentuales.
- De ese gasto total, el 68,7% se destinó a las pensiones por jubilación y a la cobertura del desempleo.
- Las pensiones de jubilación absorben más del 50% de los recursos. Representaron el 11,5% del PIB en 1994.
- La cobertura del desempleo absorbe el 18% de los recursos y supone el 3,9% del PIB.
- En conjunto, ambas prestaciones representan casi un tercio (31,5%) de la renta neta disponible ajustada de las familias.

La persistencia de una elevada tasa de población inactiva, la escasa generación de empleo y la evolución demográfica (el creciente envejecimiento de la población), entre otros factores, hacen que la economía española sea cada vez menos capaz de cubrir esos gastos.

Todos en el mismo barco

No obstante, el problema del aumento de la población inactiva no es exclusivamente español. Es nuestro problema, pero no es sólo nuestro problema. Toda la Europa comunitaria está viviendo una situación semejante. Y las causas son básicamente las mismas en todas partes:

- La gran transformación de los mercados laborales en una situación persistente de paro: el nuevo empleo no basta para absorber el paro existente.
- Esa situación de paro persistente restringe los ingresos tanto del Estado como de los ciudadanos, lo cual incide a su vez en la disminución del gasto posible en protección social.
- El choque demográfico provocado por el envejecimiento de la población, que supone una carga creciente sobre la población ocupada.
- Los defectos de los actuales sistemas de pensiones, que generan desequilibrios fiscales y un endeudamiento excesivo de las haciendas públicas. La financiación de los sistemas de protección social está influyendo de forma notable en los persistentes déficit presupuestarios de los Estados.
- El efecto que puede tener sobre la competitividad, en un mundo de transacciones globalizadas, el aumento de los cos-

tes laborales, como consecuencia de la tendencia al alza de las cotizaciones sociales.

- El ciclo depresivo de la economía iniciado en 1973, con la crisis del petróleo, y que todavía no se ha cerrado.
- El nulo avance de la idea del «espacio social europeo». Este preveía una política de grandes inversiones públicas a escala continental, así como la introducción en el Tratado de Maastricht de propuestas de armonización y convergencia de la protección social. Hoy este objetivo parece definitivamente abandonado.

Estos factores han repercutido en las políticas sociales de todos los países de la Europa comunitaria, que se han visto obligados a adoptar medidas para evitar el desequilibrio creciente de su sistema de cobertura de la inactividad laboral.

Ahora bien, España es, junto a Portugal, el único país que no ha introducido reformas profundas en su sistema de cobertura en los últimos años.

Los cambios en el mundo laboral

Un elemento fundamental en este crítico paisaje ha sido, en efecto, la globalización financiera y comercial de la economía y la aparición de nuevas tecnologías, que ha debilitado las relaciones laborales tradicionales, y muy en particular ese esquema según el cual un trabajador podía tener la certidumbre de gozar de empleo fijo durante buena parte de su vida activa en una misma empresa. Estos nuevos aires de la economía internacional han tenido, entre otros, los siguientes efectos:

- El temor en las empresas a que el aumento de las cotizaciones sociales disminuya la competitividad. En efecto, hoy, y a consecuencia de la internacionalización de las transacciones, las empresas europeas han de competir con otras que presentan ventajas en costes laborales y que, por tanto, pueden ofrecer productos más baratos.
- La extensión del trabajo autónomo y a domicilio, en detrimento de la antigua estabilidad del trabajador por cuenta ajena.
- La aparición de nuevas modalidades de contrato laboral (prácticas, jornada reducida, etc.) que excluyen total o parcialmente las fórmulas de aseguramiento.

- La extensión de la economía sumergida en todo el mundo occidental, que abarata los costes laborales, pero sin efecto favorable sobre el sistema de cobertura.
- La expansión del empleo femenino, que ha acabado con muchos aspectos de la vieja función asistencial de la familia: pensemos en la educación en niveles primarios o en el cuidado de los ancianos, que ahora pasan al Estado.

Como todos estos elementos han hecho su aparición en un ambiente dominado por el paro, nos encontramos con que el trabajo generado, con cierta frecuencia precario, no basta para absorber el paro existente. Dicho de otro modo: *los actuales sistemas de cobertura de la inactividad laboral no son aptos para enfrentarse a los nuevos retos de la economía.*

El envejecimiento de la población

En los primeros años del siglo XXI, los europeos mayores de 60 años habrán superado, por primera vez, a los menores de 20 años. En el año 2020, la población mayor será el 26% de la población total. La población pasiva –ancianos y jóvenes– se elevará al 46% de la población europea.

Las causas de este envejecimiento general de la población son bien conocidas desde hace tiempo:

- La disminución de la mortalidad infantil y el incremento de las esperanzas de vida. Cada vez hay más gente que cada vez vivirá más.
- La reducción de la mortalidad en las edades más avanzadas. La esperanza de vida aumenta sin cesar en las sociedades desarrolladas.
- Disminución de la fecundidad.

En España la situación es más favorable al crecimiento que en otros países europeos por las altas tasas de natalidad de los años sesenta y setenta: hay muchos jóvenes. Sin embargo, la tasa media de fecundidad es muy reducida: un hijo por mujer, lo cual llevará a un decrecimiento muy acelerado de la población a partir del año 2021. Todas las previsiones demográficas apuntan en la misma dirección: habrá menos gente en edad de trabajar que hoy y más jubilados que hoy. Eso significa que la carga que habrán de soportar las personas en edad de trabajar (la llamada «tasa de dependencia demográfica») será muy elevada: cada vez será menor la base de adultos activos sobre la que sostener a la población

inactiva. En el año 1991, la tasa de dependencia demográfica era en España del 20,6%; en el año del 2011 oscilará entre el 25,8% y el 28,2%, según las previsiones de población en caso de crecimiento máximo y crecimiento mínimo, respectivamente:

	15-64 años	Más de 65 años	Tasa Dep. Demográfica
1991	26 millones	5,3 millones	20,6%
2001	26,6-26,7 millones	6,5-6,7 millones	24,5%-25,2%
2006	26,5-26,6 millones	6,8-7,0 millones	25,0%-26,4%
2011	26,0-26,3 millones	6,9-7,4 millones	25,8%-28,2%

Hipótesis alternativas, como la de la afluencia de inmigrantes para incorporar mayor número de cotizantes al sistema de cobertura, han demostrado no ser mucho más optimistas: por un lado, los inmigrantes también envejecen; por otro, el índice de inmigración necesario para mantener el sistema sería tan elevado que crearía más problemas socioeconómicos de los que pretende resolver.

En principio, podría pensarse en solucionar el problema ampliando la edad laboral, esto es, retrasando la edad de jubilación para disminuir la carga sobre la población activa. Sobre el papel, poner a trabajar a los mayores de 65 años permitiría compensar el efecto de la disminución de la mortalidad. Japón, por ejemplo, ha retrasado la edad de jubilación de sus trabajadores desde los 60 hasta los 65 años. Sin embargo, la evolución reciente se orienta en sentido contrario: en todos los países de la Unión Europea, España incluida, la actividad de los hombres mayores de 55 años es hoy menos intensa que hace diez años. En todo caso, se trata de medidas que, por lo que se va viendo, dependerán exclusivamente de la situación particular de cada país, y no constituirán una receta universalmente válida.

Al día de hoy, el envejecimiento de la población y el consiguiente aumento de la tasa de inactivos, se considera como un fenómeno inevitable tanto a corto como a largo plazo, para el que la sociedad —y también la sociedad española— debe ir preparándose.

Los límites de la solidaridad

A todas estas presiones económicas y demográficas sobre el sistema de cobertura de la inactividad laboral hay que sumar una tercera fuente de presión: la de la propia opinión pública, lo que podríamos llamar «presión sociológica».

En líneas generales, la sociedad española es mayoritariamente pesimista respecto al futuro del sistema: un 52% cree que sus pensiones serán inferiores a las actuales e incluso que no cobrarán

pensión. Sin embargo, se mantiene la exigencia de que todo el mundo cobre una pensión de jubilación, con independencia de que se haya trabajado o no. Y más del 80% de los españoles sostienen que el Estado es el máximo responsable de ayudar económicamente a los jubilados y a los parados. Así las cosas, parecería imprescindible un aumento de las cargas sobre la población activa por la vía de subir las cotizaciones.

Pero las cosas cambian cuando lo que se plantea es éste último punto. En efecto, cuando se pide a los entrevistados que den su opinión sobre si sería aceptable «un sacrificio hoy de los mayores de 40 años, pensionistas incluidos, para que sus hijos o nietos puedan cobrar una pensión digna», las opiniones se dividen por igual entre quienes sí aceptarían ese sacrificio y quienes no lo aceptarían en modo alguno. En líneas generales, lo españoles tienen una idea muy asistencial del Estado; el Estado del Bienestar ha calado muy hondo en sus mentalidades, al igual que en otros países europeos.

Las soluciones europeas en jubilación y desempleo

Estos problemas no son sólo españoles. Conciernen a todos los países de la Europa comunitaria. Por eso en la Europa de los Doce se ha ido tendiendo a buscar vías de solución que reduzcan los desequilibrios del sistema de cobertura de la inactividad laboral. En lo que se refiere a las pensiones de jubilación, esas vías han sido, fundamentalmente, las siguientes:

- Convergencia entre el sistema «bismarckiano» clásico (que tiende a garantizar las rentas profesionales más allá del retiro) y el de garantía de un mínimo vital suficiente (sistema «Beveridge»).
- Tendencia hacia la universalización de los sistemas de pensiones de vejez con cargo a la Seguridad Social, para que los ancianos reciban una renta mínima, sujeta o no, según países, a prueba de necesidad.
- Tendencia a revisar al alza las edades normales de retiro y, simultáneamente, a facilitar el acceso voluntario u obligatorio a la jubilación anticipada.
- Adopción de medidas para reducir la carga del sistema de pensiones, en general desviando parte de los regímenes públicos hacia los regímenes profesionales y el ahorro privados.
- Reducción de la carga financiera mediante la reforma de los baremos que regulan la prestación media de los sistemas.

- Clarificación de las fuentes de financiación: las pensiones contributivas se extraen de las cotizaciones sociales, como una operación de distribución de la renta personal en el ciclo vital del individuo; las pensiones asistenciales se financian con impuestos generales, como una operación de redistribución de la renta.

En materia de prestación por desempleo, y siempre dentro del área de la Europa comunitaria, las circunstancias varían en función de cada país, pero se pueden reseñar tres tendencias fundamentales:

- Mayor control sobre los perceptores de prestación de desempleo, para evitar el fraude y estimular la búsqueda de trabajo.
- Ampliación de la relación entre el período mínimo que da derecho a la prestación respecto al período cotizado.
- Control a la baja de las tasas de sustitución, es decir, de la prestación por desempleo que sustituye a las rentas salariales.

3 POR QUE EL SISTEMA PUBLICO ESPAÑOL NO ES VIABLE A MEDIO PLAZO

Los problemas de nuestro sistema público de cobertura del desempleo

En España, por el contrario, el sistema de cobertura presenta una estructura mucho menos ágil. En materia de protección del desempleo, España se encuentra entre los países de la Unión Europea que más parados cubren, que más gastan y que menos los controlan. En cuanto a la tasa de sustitución de las rentas salariales por la prestación de desempleo, así como en la duración de ésta, España está en un nivel superior a la media de los países comunitarios, y ello a pesar de tener la tasa de paro más elevada de todos. Nuestro sistema de protección del desempleo tiene, entre otras, las siguientes características:

- La tasa media de crecimiento anual de la prestación por desempleo, durante el período 1980-1994, ha sido del 13,8%.
- En la industria, la construcción y los servicios, la tasa neta de cobertura alcanzó el 82,7% hasta 1994. Tras el Real Decreto-Ley 1/1992, que rebajó las prestaciones tanto en su cuantía como en su duración, esa cifra descendió al 70,9% en 1994 y al 63,1% en abril de 1995. En la agricultura, la tasa de cobertura de los parados fue en 1994 del 68,3%.
- El plazo máximo de duración de la prestación por desempleo (dos años) es inferior al que, con carácter general, existe en el resto de los países de la Unión Europea.
- El período exigido de cotización para percibir la prestación contributiva por desempleo es bastante elevado, uno de los más altos de los países comunitarios.
- Las tasas de sustitución (prestación que sustituye al salario) han figurado entre las más altas de Europa. Antes del cambio en la normativa legal, que introdujo la obligación de declarar la prestación por desempleo en el IRPF, la prestación en España ofrecía escasos incentivos para buscar trabajo: era más

rentable seguir parado. Esta situación quedó parcialmente resuelta en 1994.

- El contacto de la Administración con los perceptores de la prestación por desempleo es muy poco frecuente, lo cual no favorece el control del fraude.
- Las fuentes de financiación están perfectamente diferenciadas: la prestación contributiva por desempleo proviene de las cotizaciones sociales y la prestación asistencial procede de los impuestos generales.

Los problemas de nuestro sistema público de cobertura de la jubilación

La situación es muy semejante en materia de pensiones por jubilación. El principio declarativo central de nuestro sistema de pensiones es el de equidad, que se plasma en la pretensión de garantizar pensiones proporcionales a las contribuciones satisfechas por el ciudadano. Sin embargo, esta proporcionalidad está lejos de ser alcanzada en la práctica, lo que hace del sistema demasiado oneroso y dudosamente equitativo. Y es que en España, la base reguladora de las pensiones se calcula en función de los últimos ocho años de cotización, que suelen ser también los años de mayores ingresos del trabajador. Por el contrario, en Alemania el cómputo se realiza sobre toda la vida laboral, que es lo mismo hacia lo que camina Italia; en Francia, se calcula sobre los últimos 30 años. El sistema de pensiones español es el más generoso de Europa a este respecto.

En líneas generales, nuestro sistema de jubilación presenta los siguientes rasgos:

- Una tasa de cobertura bastante elevada: en 1994 alcanzó al 64,6% del total de la población mayor de 65 años, a pesar de la baja tasa de actividad que la mujer ha tenido en España.
- Una tasa de sustitución (pensión que se percibe reemplazando al salario) relativamente elevada. En 1990 era del 90% sobre la base reguladora, una de las más altas de Europa.
- Una notable falta de *equidad intergeneracional*, es decir, de la posición de los jubilados respecto a los activos. En efecto, según el sistema español la pensión que recibe un trabajador es igual a un porcentaje constante de su salario en activo. En la práctica, éso significa que el aumento del desempleo, la disminución de la actividad y el envejecimiento demográfico recaen enteramente sobre los cotizantes. Por tanto, el siste-

ma español no asegura una distribución equitativa de costes y beneficios entre las generaciones activas y las pasivas.

- Una apreciable ausencia de *equidad intrageneracional*, es decir, de unos jubilados respecto de otros. Esto obedece a la fragmentación del sistema de Seguridad Social en una serie de regímenes especiales (general, autónomos, agrario, hogar y clases pasivas), cada uno con sus propias reglas de funcionamiento y sus propios tipos de rendimiento interno —aunque estos últimos han ido aproximándose al del general en los últimos años—, lo cual da lugar a diferencias de trato entre individuos de la misma generación.
- El sistema no ha llegado a su madurez. En efecto, la OCDE señala que un sistema es maduro cuando el nivel relativo de pensiones/cotizantes y el nivel relativo de prestaciones permanecen constantes a lo largo del tiempo, con independencia de las tendencias demográficas. España no cumple ninguno de los dos requisitos.

Las pérdidas recaudatorias y el fraude

Por otra parte, uno de los problemas más serios del actual sistema público español de cobertura de la inactividad laboral es el del fraude en las cotizaciones a la Seguridad Social. La recaudación se lleva a cabo de forma coactiva, con una carga importante a través de las cotizaciones sobre el volumen de salarios. En líneas generales, el porcentaje sobre los sueldos y salarios brutos que las empresas españolas destinan a financiar la protección social es elevado respecto a la media comunitaria. Las cargas sociales alcanzaron en 1992 el 31,7% de los sueldos y salarios brutos, con un descenso de 2,6 puntos porcentuales desde 1986.

A partir de aquí se produce una pérdida de recaudación considerable, que se relaciona estrechamente con la extensión de la economía sumergida. La gravedad de este problema puede inferirse de las siguientes apreciaciones:

- El pago de las cotizaciones a la Seguridad Social tiene un índice de morosidad muy elevado y el nivel de los aplazamientos es considerable. Sólo en 1993 los aplazamientos fueron equivalentes al 4,5% de la recaudación general de ese año.
- La propia Administración, para fomentar el empleo, concede bonificaciones en las cotizaciones que causan fuertes pérdidas recaudatorias, además de contravenir el principio de proporcionalidad en el que se basa el sistema.

- El fraude fiscal en las cotizaciones a la Seguridad Social es muy alto: en 1986 no se pagaban cotizaciones en favor del 27% de los trabajadores. Este fraude reduce, obviamente, la cantidad de recursos disponibles para pagar pensiones.

El fraude puede haber provocado un círculo vicioso: el empleo se retrae por el nivel de las cotizaciones, con lo que éstas se fijan a niveles aún más altos para compensar los impagos, pero ésto provoca a su vez nuevos desestimulos y otros efectos indeseables sobre los costes laborales y la competitividad.

¿Es viable el sistema público español a medio plazo?

Para conocer la viabilidad del sistema contributivo de pensiones y desempleo, se ha efectuado una proyección de gastos e ingresos de dichas prestaciones hasta el horizonte del año 2020, obteniéndose los siguientes resultados (en billones de pesetas constantes de 1993 y en porcentajes del PIB):

	1993	2000	2005	2020
Crecimiento del PIB.....		3,5%	3%	3%
Gastos de pensiones de jubilación	2,79 B.	3,65 B.	4,10 B.	5,83 B.
Gastos de desempleo.....	1,31 B.	1,65 B.	1,94 B.	1,46 B.
Déficit de pensiones de jubilación.	0,40%	0,86%	0,88%	0,94%
Déficit total de pensiones.....	0,76%	1,61%	1,66%	1,76%
Déficit de desempleo.....	0,36%	0,47%	0,59%	-0,35%
Déficit total del sistema contributivo.	1,12%	2,08%	2,24%	1,41%
Aumento de la carga financiera por cotizante para equilibrar el sistema de pensiones (desde 1993).....		24,2%	36,2%	79,9%
Aumento de la carga financiera por cotizante para equilibrar el sistema de desempleo (desde 1993).....		19,1%	37,3%	-

La población envejece y el paro se mantiene hasta principios del próximo siglo. Habrá previsiblemente un importante aumento relativo del empleo hacia la década del 2010, pero la tasa de crecimiento del empleo será bastante menor que la de los pensionistas, lo cual se traduce en un aumento exponencial del gasto público y de la carga individual sobre cada cotizante: el 80% en el período 1993-2020 si se quiere equilibrar el sistema de pensiones.

En el año 2000, la cobertura de las pensiones producirá un déficit equivalente a un 1,61% del PIB y la cobertura del desempleo supondrá un déficit adicional del 0,47% del PIB, lo que asciende a un total de más del 2% del PIB. Conviene recordar que, según el Tratado de Maastricht, el déficit de todas las administraciones públicas no puede superar el 3% del PIB, objetivo que difícilmente

podrá conseguirse si las dos prestaciones contributivas estudiadas producen por sí solas un desequilibrio del 2% del PIB.

No dejar los deberes para mañana

La conjunción de todos estos factores hace que la situación sea difícil. Recapitulando, vemos que España posee una tasa de actividad muy reducida y que, al mismo tiempo, nadie está dispuesto a renunciar a la cobertura social de la inactividad, esto es, fundamentalmente, las pensiones por jubilación o las prestaciones por desempleo. Pero los números no salen.

Los cálculos reseñados anuncian que la situación difícilmente tolerable en el año 2000. ¿Qué hacer? ¿Subir los impuestos? ¿Disminuir el gasto público en esas materias? ¿Renunciar a la convergencia con Europa?

España no tiene futuro apartada de la Unión Europea y debe aceptar las condiciones precisas para marchar en el grupo comunitario más integrado hacia la Unión Monetaria. España tiene que desarrollarse con fuerza para proseguir su marcha convergente en bienestar material con los países industriales más avanzados. Pero España no puede hacer tabla rasa del Estado del Bienestar que ha construido. Todo esto nos obliga a adoptar medidas urgentes, a «no dejar los deberes para mañana», sobre todo en unos momentos en que la globalización de las economías no concede el menor respiro a quien desee afianzarse en una posición saneada, prerequisite esencial para la mejora de la competitividad y del nivel de vida.

4 HACIA UN SISTEMA EQUILIBRADO Y JUSTO

A problemas globales, respuestas globales

La crisis del actual sistema de cobertura de la inactividad laboral obedece a causas que son al mismo tiempo económicas, demográficas, sociológicas y estructurales. Solucionar sólo uno u otro de esos extremos no serviría para dar una respuesta adecuada al conjunto del problema. Se precisa una política general de saneamiento de la economía española que contemple todos los aspectos de la cuestión, y que permita empezar a solucionar el problema desde hoy, antes de que la situación se torne agobiante.

Sistemas públicos, sistemas privados

Los sistemas de cobertura de pensiones pueden perseguir dos objetivos distintos:

- 1) Garantizar un mínimo vital al ciudadano. Este sistema lo gestiona el sector público a través de un sistema financiero de reparto.
- 2) Sustituir las rentas que el ciudadano cobraba cuando estaba en activo por otras proporcionales a su cotización. Aquí el sistema financiero podría ser de reparto o de capitalización, y podría gestionarlo tanto el sector público como el sector privado.

Nuestro sistema de reparto está hoy sometido a graves tensiones, debido a los factores antes señalados (escasa creación de empleo, aumento de la población inactiva, etc.), lo cual ha conducido a un crecimiento del déficit, de modo que el Estado tiene que endeudarse cada vez más para atender a los gastos de cobertura. Así las cosas, desde diversos ámbitos se han propuesto reformas que, en general, consisten en limitar el crecimiento de las nuevas pensiones actuales y fomentar los planes privados de capitalización con carácter complementario, lo que permitiría a

sus beneficiarios mantener un nivel de vida próximo al que tenían cuando estaban activos.

Un problema diferente es el planteado por la capitalización como alternativa al reparto. Porque al pasar de un sistema al otro, las entidades que se hicieran cargo del nuevo sistema de capitalización habrían de estar en condiciones de garantizar el cobro de esas pensiones. Ello obligaría a efectuar una provisión de fondos, tanto para las pensiones reconocidas como para las que están en curso de adquisición.

Entre las investigaciones de base del proyecto se cuenta un estudio que trata de cuantificar los compromisos financieros del Estado y de la Seguridad Social relativos a las pensiones, para verificar si el «salto» es técnicamente posible. Pues bien: las provisiones matemáticas de las pensiones en vigor, unidas a las provisiones técnicas de derechos en curso, en este momento superan la colosal cifra de 150 billones de pesetas, equivalente a 2,5 veces el PIB, es decir, casi dos veces y media el importe de los recursos disponibles de nuestra economía. Esta cifra permite hacerse una idea de la magnitud del salto que habría que dar si se adoptara, inmediatamente y sin restricción alguna, un régimen de capitalización para sustituir al actual sistema público de reparto.

Es evidente, sin embargo, que lo anterior no cierra la posibilidad de que los sistemas de capitalización privados contribuyan poco a poco, y a largo plazo, a aliviar las actuales cargas del sistema público. Los sistemas privados ofrecen las siguientes ventajas:

- Complementan eficazmente el sistema público de pensiones.
- Permiten disminuir los gastos del Estado y concentrarlos en atender las situaciones de necesidad.
- Fomentan el ahorro del conjunto de la economía.

Parece, por ello, de cierta trascendencia el fomento de los sistemas privados de pensiones, y así lo refleja la legislación vigente sobre planes y fondos de pensiones. Por el momento, su evolución está siendo muy favorable: en 1994, el importe total de los planes privados de pensiones sobrepasaba los 1,5 billones de pesetas, con un tasa media de crecimiento anual del 30% entre 1990 y 1994, y hay más de un millón y medio de españoles que participan en este sistema. Se trata, en cualquier caso, de cifras discretas en comparación con otros países de la OCDE. En este sentido, España tiene una tarea fundamental por delante: homogeneizar y clarificar la base jurídica de los sistemas privados, actualmente muy heterogénea. Pero pensar en una sustitución de un sistema por otro en un plazo medio no es prudente. Tal sustitución,

con carácter general e inmediato, es prácticamente imposible y no debe, por tanto, considerarse como solución al problema de la cobertura de la inactividad laboral.

Protección social y competitividad

El saneamiento de la economía pasa por la mejora de la competitividad. En el caso de las empresas, la competitividad consiste en la capacidad general para ofrecer su producción en el mercado correspondiente bajo niveles de precio y calidad que los demandantes puedan identificar y comparar con los de otras empresas extranjeras y domésticas. Lo mismo puede decirse de una economía en su conjunto. La competitividad se ha convertido en el criterio básico de las políticas económicas a partir de los años ochenta, al que no son ajenas las decisiones desreguladoras, privatizadoras, de apertura al mercado exterior, de reequilibrio presupuestario y de freno al gasto público. Estos son también los grandes ejes de la política económica europea a partir del Tratado de Maastricht.

¿Constituye la protección social un obstáculo para la competitividad? Sin duda, las cargas sociales, al incidir en los costes laborales, pueden elevar los precios y perjudicar la competitividad. El análisis de la estructura de costes de la industria española entre 1986 y 1992 confirma que el tipo medio que han representado las cargas sociales sobre las empresas en ese período ha sido del 34%, oscilando desde el 31% en algunos sectores hasta el 41% en otros. De ese total de cargas sociales, el 82% son pagos obligatorios a la Seguridad Social.

Pero ni los costes sociales son el único obstáculo a la competitividad ni tienen por qué serlo necesariamente. Por una parte, la competitividad se ve afectada por otros factores: la calidad del producto, el valor que el consumidor le atribuye, etc. Por otra, los propios costes sociales, al procurar una menor desigualdad en la distribución de la renta y la corrección de ciertos fallos del mercado, tienen también un efecto positivo sobre la productividad y el crecimiento. Así pues, siendo indudable que las cargas sociales influyen sobre los precios, también puede afirmarse que son sólo una parte de los factores que influyen sobre la competitividad, y probablemente no la más importante.

Generar empleo no basta

Una política económica claramente orientada a crear empleo podría, sin duda, contribuir a aliviar la situación general, pero tampoco sería suficiente por sí misma.

Según las proyecciones del estudio, en el conjunto del período 1993-2020 se generarán más de dos millones de puestos de trabajo, a pesar de lo cual el déficit total del sistema de pensiones públicas contributivas alcanzará en el 2020 casi un 1,8% del PIB. Como ya se indicó anteriormente, se haría necesario aumentar la carga financiera por cotizante para absorber dicho déficit en un 80% del PIB.

Con esa acumulación de cargas por trabajador, que seguirán creciendo aunque se genere mucho empleo, no hay más remedio que considerar escasamente viable el actual sistema de pensiones de jubilación español, si éste se mantiene en su estructura actual, sin introducir reformas.

Demografía

El peso de los factores demográficos es capital y siempre termina imponiéndose. En el caso de España, y como producto de diversos procesos sociales y culturales, convergen tres tendencias: el envejecimiento acelerado de la población, la incorporación de las mujeres al mercado laboral y una reducidísima tasa de fecundidad. Estas tendencias, proyectadas hacia los años 2021 y 2050, y suponiendo que la mortalidad permanezca constante al nivel actual, dibujan un panorama preocupante, cualquiera que sea el escenario de crecimiento demográfico que se contemple. A título ilustrativo, los escenarios de crecimiento mínimo y máximo elaborados dentro del proyecto arrojan los siguientes resultados:

	15-64 años	Más de 65 años	Tasa Dep. Demográfica
2021	24,3/25,9 millones	7,1/8,3 millones	29,2%/32,1%
2050	12,9/22,1 millones	8,9/12,2 millones	70%/55%

Si estas proyecciones no se modifican, por la aparición de circunstancias imprevistas, la disminución de la población en edad de trabajar y el aumento de los ancianos conducirá a una alteración de gran magnitud de los equilibrios entre porcentajes de edades. La carga sobre cada trabajador podría hacerse poco soportable.

Inactividad laboral y familia

Se consideran políticas sociales de protección familiar todas aquéllas que toman en consideración a la familia, bien porque el derecho o la cuantía de la prestación está establecido en función de la situación familiar del beneficiario, o bien porque dichas presta-

ciones tengan consecuencia directa en el bienestar y en el comportamiento de las familias. Se trata de una visión que engarza la protección social a la familia.

Con independencia del gasto que supone la crianza de los hijos, la familia española está soportando una fuerte carga económica derivada de los inactivos, que según la encuesta realizada dentro del proyecto supone el 62% de dicha población. En esta época, en que por otros motivos se habla de crisis de la institución familiar, la acuciante realidad del paro, tanto juvenil como adulto, está llevando a una refuncionalización de la familia, convertida en fuente básica de supervivencia de los inactivos. Todo ello suscita la conveniencia de rediseñar las políticas fiscal y de gasto público, teniendo en cuenta el tamaño y la estructura familiar en correspondencia con la carga que actualmente recae sobre la institución familiar. En este sentido, la elocuencia de las cifras comparadas ahorra otras valoraciones. La Comunidad Europea destinaba en 1992 a la función familia el 7% de su gasto en protección social; España, con el 0,9%, era el último país de los EUR 12. En el mismo año, el gasto de la función familia de los 12 países de la Comunidad fue en media no ponderada de 7.871,2 millones de ecus, mientras España sólo gastaba 866,3 millones, el 11% de la media comunitaria.

Esta desatención a la familia es muy negativa para el sistema de cobertura, porque existen interacciones muy fuertes entre las políticas de atención a la familia y de prestaciones. Todo lo dicho debiera dar lugar a una política fiscal y de gasto público que tuviera en cuenta el tamaño y la estructura familiar, para paliar la carga que actualmente recae sobre el sistema familiar. Esta política de atención a la familia no consiste sólo en prestaciones directas en dinero, sino también en deducciones fiscales, descuentos en consumo de bienes y servicios, etc. Una política de cobertura de la inactividad que descuide la protección a la familia sería, desde el punto de vista económico, un serio error.

Reajustando el sistema: reducción del fraude y proporcionalidad

Todas estas líneas generales de actuación deberían ir acompañadas de una reforma legislativa de nuestro actual sistema de cobertura de la inactividad laboral. Los cambios, en función de lo expuesto hasta aquí, podrían desarrollarse en las siguientes direcciones:

- Reducción del fraude.
- Mayor proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones.

- Ampliación del período sobre el que se calcula la pensión por jubilación.
- Promoción de los regímenes de capitalización privados como complemento de la cobertura pública.
- Control de la tasa de sustitución de la cobertura por desempleo.

5 CONCLUSIONES. LA DECLARACION DE BILBAO

El examen de todo lo que antecede, más el contenido de las dieciséis investigaciones encargadas, que en sus partes esenciales se sintetizan en el Informe, se efectuó en una serie de sesiones de trabajo de los investigadores y los miembros de la Comisión de Estudio que culminó en la reunión celebrada en Bilbao durante los días 21 y 22 de septiembre de 1995. La Comisión, con este motivo, redactó seis conclusiones que constituyeron la denominada *Declaración de Bilbao*. Posteriormente se publicó por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el documento *La Seguridad Social en el Umbral del siglo XXI. Estudio Económico Actuarial* (noviembre de 1995). También se tuvo conocimiento del estudio *La reforma del sistema público de pensiones en España*, dirigido por José Antonio Herce y Víctor Pérez-Díaz, para FEDEA y Analistas Socio-Políticos, publicado por La Caixa (diciembre de 1995). La Comisión, tras estos tres meses de reflexión, en los que ninguno de sus miembros soslayó el debate científico, ni hurtó a nadie una sola de las importantes aportaciones encargadas por la Comisión en forma de las dieciséis monografías, se ratifica, como colofón de su Informe, en las seis conclusiones que constituyeron la mencionada *Declaración de Bilbao*:

- 1.º Las obligaciones planteadas a la economía española por las consecuencias económicas derivadas de las atenciones de jubilación y paro, han creado uno de los problemas latentes más serios de nuestra economía y, por ende, de nuestra sociedad. Las grandes tensiones proceden de nuestra evolución demográfica, de la generación de empleo y de la estructura del sistema de protección social.
- 2.º El análisis en profundidad de las tendencias demográficas más recientes destaca el creciente envejecimiento de la población española que conlleva un aumento considerable del número absoluto y del peso relativo de personas en edad de jubilación, perteneciente a generaciones numerosas que se han beneficiado en el pasado, y se seguirán beneficiando en el futuro, de la disminución de la mortalidad.

- 3.º La generación de empleo es condición necesaria pero no suficiente para aliviar las presiones sobre el sistema, incluso en los escenarios más optimistas compatibles con los rasgos de la economía española.
- 4.º Tal como se encuentra hoy estructurado el actual sistema, público y de reparto, no será viable más allá de principios del siglo próximo. Cualquier conjunto de reformas dirigidas a reforzar la viabilidad del sistema pasa por aplicar estrictamente el criterio de proporcionalidad, tanto entre cotización y prestación, como entre regímenes contributivos, así como por reducir el fraude.
- 5.º Con independencia de la valoración que merezca el sistema de capitalización, la carga derivada de un paso brusco e inmediato desde el actual sistema de reparto es, técnicamente, tan grande que esa transformación es imposible, dado que en el pasado no se han constituido las provisiones cuyo valor actual se estima en 2,5 veces el Producto Interior Bruto.
- 6.º Las reformas necesarias han de producirse desde planteamientos a la vez urgentes, pragmáticos, drásticos y decididos, sin olvidar que forman parte del conjunto de la política general de saneamiento de la economía española.



FUNDACION BBV



La financiación de las pensiones y prestaciones por desempleo es una de las áreas problemáticas más importantes de la sociedad actual. Con el convencimiento de que nos encontramos frente a un problema sobre el que la sociedad española necesita formar criterio, conociendo dónde están y cuáles son las alternativas a debatir, la Fundación BBV reunió en octubre de 1993 a un grupo de expertos con el objetivo de lograr un diagnóstico interdisciplinar de la situación actual, profundizando en el análisis de las distintas perspectivas que el problema de la inactividad laboral ofrece a medio plazo. En esta Comisión de estudio, dirigida por los Profesores José Barea Tejeiro y José Manuel González-Páramo, se integraron los Profesores Juan Velarde Fuertes, Manuel Alonso Olea, Alfonso Pérez-Agote y Juan Antonio Fernández Cordón y con ella han colaborado más de treinta economistas y profesionales y especialistas nacionales de otras disciplinas, que produjeron 15 investigaciones con un total de 5.000 páginas, con las que se ha conformado el libro, de 270 páginas, *Pensiones y prestaciones por desempleo*.

A efectos de su más amplia difusión, se ha elaborado este informe SINTESIS que contiene un resumen divulgativo de los trabajos realizados.

FUNDACION BBV

Gran Vía, 12. 48001 BILBAO

Alcalá, 16. 28014 MADRID