



FUNDACION BBV

**2<sup>a</sup>**

*Pensiones  
y prestaciones  
por desempleo*

**EDICION**



**COMISION DE ESTUDIO**

**Co-Directores**

José Barea  
José Manuel González-Paramo  
Juan Velarde

**Miembros de la Comisión**

Manuel Alonso Olea  
Juan A. Fernández Cordon  
Alfonso Pérez-Agote

La Fundación BBV, tratando de conseguir un diagnóstico multidisciplinar sobre un área tan problemática como la de las pensiones y prestaciones por desempleo, encomendó el estudio del tema a una Comisión de Expertos que se responsabilizó tanto de la redacción de la primera edición de la obra, editada en 1996, como de esta segunda edición, revisada y ampliada, que ahora publicamos. La Comisión, dirigida por los Profesores Barea (Catedrático Emérito de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid), González-Páramo (Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid) y Velarde (Catedrático de Estructura Económica de la Universidad Complutense de Madrid), estuvo también integrada por los Profesores Alonso Olea (Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid), Fernández Cerdón (Director del Instituto de Demografía), y Pérez-Agote (Catedrático de Sociología de la Universidad del País Vasco). Con la idea de lograr este objetivo, investigaron en dicha temática los siguientes Profesores:

José M.<sup>o</sup> Alonso Seco - Profesor-Tutor de Historia del Derecho y de las Instituciones Jurídicas Españolas en la UNED • Alfonso Barrada Rodríguez - Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social • Francisco Blanco Angel - Profesor Asociado de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo • Luis Buey Villahoz - Director General de Consultores de Pensiones BBV • Diego Cano Soler - Profesor Ayudante de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid • Maximino Carpio García - Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid • Dolores Dizy Menéndez - Profesora Titular de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid • Eugenio Domingo Solans - Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid • Almudena Durán Heras - Técnico de Seguridad Social y Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social • Marta Fernández Moreno - Profesora Ayudante de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid • Jesús M.<sup>o</sup> de las Fuentes Arambarri - Consejero Delegado de BBV Pensiones, S.A. • Salvador Gómez Sala - Profesor Titular de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga • Bernardo Gonzalo González - Director de Prestaciones de MUPRESPA, Mutua de Accidentes de Trabajo • José Antonio Herce San Miguel - Director Ejecutivo de FEDEA • María Teresa López López - Profesora Titular de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid • Francisco Martí Esteve - Titulado del Servicio de Estudios del Banco de España • María Jesús Martín Martínez - Economista de la Asesoría Económica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes • Francisco Martínez López - Investigador de Sistemas Públicos de la Seguridad Social • Carlos Monasterio Escudero - Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo • José Luis Nuño Rubio - Investigador de Sistemas Públicos de la Seguridad Social • Carlos Alberto Quero Pabón - Director Técnico de Consultores de Pensiones BBV • Antonio Redecillas López de Sabando - Actuario, Ex-miembro del Cuerpo de Intervención de la Seguridad Social • Pablo Robles García - Técnico del Área de Estudios Internos de Caja de Madrid • Olga Ruiz Cañete - Profesora Titular de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid • Isidro Sánchez Álvarez - Profesor Titular de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Oviedo • José Sánchez Maldonado - Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga • Teresa Sanz García - Profesora Ayudante de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid • Paloma Tobes Portillo - Profesora Titular de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid • José Luis Tortuero Plaza - Profesor Titular del Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid • Ignacio Zubiri Oria - Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco.

Fundación BBV

Documenta

Portada:

*Multicabezas con cuchara*, de Oleg Tselkov







**FUNDACION BBV**

# ***Pensiones y prestaciones por desempleo***

## **COMISION DE ESTUDIO**

### **Co-Directores**

José Barea  
José Manuel González-Páramo  
Juan Velarde

### **Miembros de la Comisión**

Manuel Alonso Olea  
Juan A. Fernández Cordon  
Alfonso Pérez Agote

*La decisión de la Fundación BBV de publicar el presente libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro del mismo, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.*

2.ª edición: 1997

*Pensiones y prestaciones por desempleo*

© Fundación BBV Documenta

Edita Fundación BBV

Plaza de San Nicolás, 4

48005 Bilbao

Depósito legal: M. 21.205-1997

I.S.B.N.: 84-88562-79-9

Ilustración de portada:

© Oleg Tselkov

Imprime Sociedad Anónima de Fotocomposición  
Talisio, 9 - 28027 Madrid

## **Pensiones y prestaciones por desempleo**



## INDICE

<b>Presentación</b> .....	11
<b>Introducción a la 1.ª edición</b> .....	13
<b>Introducción a la 2.ª edición</b> .....	17
<b>1. El Marco conceptual de la inactividad laboral</b>	
Consideraciones previas .....	23
Ambito del estudio .....	26
La protección social de la población laboralmente inactiva .....	30
Inactividad laboral temporal: el paro .....	32
Inactividad laboral temporal: la incapacidad temporal por enfermedad o accidente .....	35
La protección a la familia como causa de inactividad.	35
Incapacidad por invalidez permanente .....	36
La jubilación .....	37
<b>2. Organización de los sistemas públicos y privados de pensiones en España</b>	
Público frente a privado .....	41
Las organizaciones en favor de los funcionarios ...	43
Las organizaciones en favor de los trabajadores ...	47
Una síntesis numérica .....	52
El sistema privado de pensiones .....	52
Los datos de la comparación con Europa en presta- ciones sociales .....	54
<b>3. Organización del sistema de prestación del desempleo en España</b>	
El avance del paro .....	69

El Estado del Bienestar, a prueba .....	71
Marco normativo español .....	73
Financiación de la prestación contributiva .....	78
<b>4. Organización de los sistemas públicos y privados de pensiones en la Unión Europea</b>	
Datos institucionales comparativos comunitarios ...	83
La explicación de las reformas europeas .....	85
Evolución reciente de los regímenes legales europeos de jubilaciones .....	89
Datos institucionales europeos básicos en relación con las pensiones .....	92
La intensidad de la protección de la vejez por pensiones de jubilación .....	95
<b>5. Organización del sistema de protección del desempleo en la Unión Europea</b>	
Un cambio subyacente .....	103
La gestión y su eficacia .....	105
Gasto en prestaciones por desempleo .....	106
La cuestión de la tasa de sustitución .....	109
La situación española desde la perspectiva comunitaria .....	112
<b>6. La evolución demográfica y su incidencia sobre las pensiones y el desempleo</b>	
Introducción .....	117
Evolución demográfica reciente en España dentro del ámbito de la Unión Europea .....	118
Las perspectivas de futuro de la población española ..	121
Evolución demográfica y estructura por edades: una exploración sistemática .....	124
La marcha hacia el futuro .....	125
Activos y ocupados .....	136
La cuestión de los inactivos .....	137
Conclusión .....	141
<b>7. Equidad y estabilidad en el sistema de pensiones español</b>	
Una pregunta a un sistema público, de reparto y estructurado en regímenes .....	145
Equidad intrageneracional y regímenes especiales ..	148
El régimen de Clases Pasivas .....	156
Rendimiento de los regímenes y la proporcionalidad ..	156
Estabilidad financiera del sistema y equidad intergeneracional .....	158

<b>8. Protección social y competitividad</b>	
Una preocupación europea .....	161
La situación .....	162
Composición de las cargas sociales de la industria española en 1992 .....	164
Implicaciones para una reforma .....	168
<b>9. La opinión pública y la protección de la inactividad laboral</b>	
La encuesta .....	173
La opinión y el presente .....	175
La opinión y el futuro .....	179
<b>10. La familia como sujeto de protección social</b>	
Una digresión histórica .....	185
Protección social y familia .....	187
Prestaciones familiares del sistema de Seguridad Social en España .....	188
Prestaciones por hijo a cargo, maternidad, muerte y supervivencia .....	189
Otras prestaciones graduadas en función de la situación familiar .....	194
Consideraciones finales .....	197
<b>11. La búsqueda de nuevos caminos</b>	
Las polémicas .....	201
Los sistemas públicos frente a los privados en España .....	203
Reparto frente a capitalización .....	209
El salto de un sistema a otro .....	212
Resultados .....	216
<b>12. La evolución del gasto público en pensiones y desempleo en el horizonte 2020</b>	
Ante el futuro .....	229
Escenarios de crecimiento a medio y largo plazo ..	230
Tendencias a largo plazo de la inflación .....	234
Modelo de proyección .....	234
Relaciones funcionales de comportamiento en pensiones .....	236
Relaciones funcionales de comportamiento en desempleo .....	239
Valores de las variables .....	241
Resultados de las proyecciones .....	242
Déficit para el sistema contributivo .....	246
a) Sistema de pensiones .....	246
b) Cobertura del desempleo .....	247
c) Total del sistema contributivo .....	248

Los otros estudios del déficit del modelo de pensiones español .....	249
<b>13. Las consecuencias del Pacto de Toledo</b>	
Puntos esenciales del Pacto de Toledo .....	255
Las consecuencias previsibles del Pacto de Toledo .	262
El problema del déficit y el Pacto de Toledo .....	263
Resultado de las proyecciones y valoración de las mismas .....	267
La corrección del Pacto de Toledo .....	269
Estimación del efecto de la inflación .....	270
Cuantificación de los efectos de la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión hasta llegar a los cuarenta .	273
Aplicación del principio de proporcionalidad entre número de años cotizados y cuantía de las pensiones con ampliación del período de cotización de 35 a 40 años para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora .....	276
Retraso en la edad de jubilación .....	282
Constitución de reservas .....	286
Sobre el Pacto de Toledo y el desequilibrio financiero de las pensiones contributivas en España ...	287
<b>Conclusiones</b> .....	293
<b>Acerca del equipo de trabajo</b> .....	321

## PRESENTACION

Las pensiones y las prestaciones por desempleo se enfrentan cíclicamente a serias dificultades de financiación debido al cambio de los modelos y estructuras que las soportan. Periódicamente también, las advertencias y alternativas surgidas de estudios e investigaciones frente a estas dificultades, suelen hacer su aparición con diferentes dosis de realismo y, en no pocas ocasiones, de demagogia. No es una excepción el panorama español cuya sociedad, por diversas y comprensibles causas necesita, de nuevo y urgentemente, formar criterio y evaluar las diferentes alternativas que estudiosos y políticos le ofrecen.

La Fundación BBV no podía ser ajena a esta problemática no como institución que sugiere o promueve alternativas, sino desde su vocación de propiciar marcos y favorecer reflexiones interdisciplinarias respecto a esta cruz de la cara del empleo y del trabajo. En todo caso, sin pretender juzgar o avalar los estudios y conclusiones que los equipos, en el adecuado uso de su libertad de reflexión, ofrecen al lector interesado en estos temas y a la sociedad en general.

La primera edición de *Pensiones y prestaciones por desempleo* fue el resultado del trabajo de un grupo de investigadores que, partiendo de modelos que les son familiares, trataron de integrar sus experiencias, conocimientos y análisis en una obra que ofrecía grandes dificultades.

La Fundación BBV, consciente de la necesidad de contemplar otras argumentaciones y perspectivas y movida también por el interés despertado por la primera edición de la obra, que se ha reimpresso en cuatro ocasiones, organizó a lo largo de 1996 diversos foros de debate sobre la cuestión de las pensiones y prestaciones por desempleo. Muchas de las sugerencias y conclusiones surgidas de esos encuentros se han in-

corporado a esta segunda edición que, además de actualizar y ampliar los datos de la anterior, se ha visto enriquecida con la incorporación de los resultados de dos nuevas investigaciones.

**Fundación BBV**

## INTRODUCCION A LA I.<sup>a</sup> EDICION

En octubre de 1993, la Fundación BBV decidió crear una Comisión de estudio que, bajo la dirección de los profesores José Barea Tejeiro y José Manuel González-Páramo, desarrollase un examen de los problemas fundamentales que plantea a la sociedad española el aseguramiento financiero de las situaciones de inactividad laboral.

Definido así el encargo, sin más indicaciones o urgencias temporales, partimos de reconocer que no cabía realizar un diagnóstico cabal y útil para la reflexión sobre tan compleja cuestión tomando como única referencia la estricta óptica hacendística que, como universitarios e investigadores, comparten los codirectores. Vimos así la necesidad insoslayable de incorporar a la Comisión la perspectiva y la experiencia que, en relación con el mundo de la inactividad laboral, pudiesen ofrecer especialistas autorizados en la economía española, el derecho del trabajo, la sociología y la demografía. De esta forma se incorporaron a la Comisión, alentando los trabajos desde los primeros pasos, Juan Velarde Fuertes, Manuel Alonso Olea, Alfonso Pérez-Agote y Juan Antonio Fernández Cordón.

Nuestro informe es sobre todo un esfuerzo conjunto con muchas contribuciones importantes de distintos miembros de la Comisión y de un elenco de los mejores expertos e investigadores sobre la materia. De hecho, uno de los aspectos más significativos de nuestro trabajo es que se trata del resultado del diálogo entre economistas y profesionales y expertos de otras disciplinas. No sería exacto decir que al principio estos dos grupos apenas se comprendían. Compartíamos las líneas maestras de una visión general del problema, y no fue difícil ponernos de acuerdo en los objetivos y en la metodología del proyecto. Sin embargo, después de dos años de trabajo, creemos haber estado ocupados en una investigación apasionante, cooperativa e interdisciplinar, y, por encima de todo, fructífera

para la búsqueda de soluciones a uno de los problemas más importantes de la sociedad española.

Nuestra toma de posición inicial puede sintetizarse como sigue. La financiación de las pensiones y de las prestaciones por desempleo es una de las áreas problemáticas más importantes de la sociedad actual. Quizás la razón fundamental que anida tras esta apreciación sea que se trata de una cuestión situada en el centro mismo de la cohesión social de las naciones avanzadas. A ello se añade, en la actualidad, el realce que al problema de la financiación de la inactividad otorgan las tendencias demográficas, la maduración de los sistemas de pensiones y las exigencias de la competitividad y la globalización internacional. Este planteamiento es ampliamente compartido, como lo indica el hecho de que la inmensa mayoría de los países industrializados hayan acometido recientemente reformas importantes en sus sistemas de protección social, o se encuentren en la actualidad debatiendo la introducción de cambios profundos en estos sistemas.

La situación en España no es ajena a este debate global. La preocupación la comparten los expertos y está en la calle, como reflejan con claridad las encuestas de opinión. Quizás las diferencias entre la discusión sobre el problema en España y la registrada en otros países puedan reducirse a las tres siguientes. En primer lugar, en nuestro país el debate sobre las pensiones y otras prestaciones sociales ha estado tradicionalmente batido por los vientos y pasiones de los entusiastas y detractores del sistema en vigor. Han sido polémicas generalmente poco informadas, sin diagnósticos en la mano, y referidas a propuestas de recortes de prestaciones o aumentos de ingresos no respaldadas en estudios previos. En segundo término, debe reconocerse que entre España y la media de los países avanzados hay diferencias demográficas y peculiaridades en el proceso de maduración del sistema de la Seguridad Social que convierten a nuestra nación en un caso singular. Como también lo hace, por último, la circunstancia de que España es, con Portugal, uno de los pocos países desarrollados que no ha introducido reformas profundas en su sistema en los últimos años.

Nuestro objetivo, desde este punto de partida, era analizar con rigor y perspectiva interdisciplinar los modelos de aseguramiento de la inactividad laboral en España, con la aspiración de alentar la reflexión colectiva acerca de las modificaciones y las reformas necesarias. Para este fin, renunciamos de antemano a la pretensión de formular un programa de medidas específicas. Estas pertenecen al ámbito de la decisión política, y su mera enunciación podría poner en riesgo la difusión del principal

valor añadido que el proyecto ha buscado: la reflexión coherente y el análisis riguroso sobre los problemas del modelo vigente de aseguramiento. Queríamos, en pocas palabras, que nuestro trabajo ofreciese fundamentos para un debate ordenado, basado en un diagnóstico cabal y completo, y alejado del estéril pero frecuente intercambio de opiniones acaloradas y radicales de críticos y defensores de lo que tenemos hoy.

Con este fin, la metodología de trabajo acordada por los miembros de la Comisión adoptó como punto de arranque la necesidad de incorporar a los mejores expertos independientes, la mayor parte de ellos incardinados en la Universidad, y de garantizar la suficiente interacción entre nosotros —la Comisión ha tenido 15 sesiones de trabajo— y entre los investigadores asociados al proyecto como para que la vocación interdisciplinar no se quedase en una mera declaración retórica y hueca. Así, en la primera fase del proyecto, constituida la Comisión, ésta se ocupó de encargar 15 investigaciones a personas y equipos que han integrado una treintena de los más prestigiosos especialistas del país en los ámbitos de la hacienda pública, la economía española, el derecho laboral, la sociología y la demografía.

Culminada la primera fase del proyecto, de definición y diseño de metodología, en enero de 1994, arrancó la segunda, con una duración aproximada de unos catorce meses, que concluyó con el primer encuentro de consolidación de trabajos, presentados y debatidos en una sesión plenaria de los investigadores y los miembros de la Comisión celebrada, a puerta cerrada y durante dos días, en febrero de 1995 en Sevilla. Buscábamos un cierto asentamiento de los materiales ya elaborados por los investigadores, expuestos a las opiniones de colegas de otras disciplinas, así como imbuirnos a todos del espíritu común e interdisciplinar del proyecto, alejados del ruido externo que el debate sobre las prestaciones sociales siempre suscita.

Tras la reunión de Sevilla, que abrió la tercera fase del proyecto, los trabajos en marcha ajustaron en algunos casos su rumbo, y la Comisión realizó encargos nuevos en aquellas cuestiones en las que estimamos la necesidad de dictámenes o investigaciones adicionales. Y transcurridos 7 meses desde el encuentro de Sevilla, nos emplazamos a un segundo encuentro de consolidación a puerta cerrada, celebrado en septiembre de 1995 en Bilbao, en el que durante dos días se debatieron las investigaciones ya finalizadas o a punto de conclusión. Como colofón de esta tercera fase del proyecto, la Comisión aprobó un documento, que llamamos *Declaración de Bilbao*, reproducido en las Conclusiones del presente Informe, en el que se pretendía, no tanto hacer una relación de posiciones —algo siempre

prolijo y sólo excepcionalmente iluminador—, como registrar sintéticamente un inventario de acuerdos básicos sobre los que iba a redactarse el documento que ahora ponemos a disposición de la sociedad española.

Con la entrega de las versiones definitivas de los trabajos de investigación en septiembre, y una comparecencia ante los medios de comunicación para anunciarles nuestro compromiso —consistente en la puesta a disposición de la sociedad de los trabajos firmados por sus autores y de un Informe redactado y firmado por la Comisión— se abría la cuarta fase del proyecto. De acuerdo con el calendario previamente establecido, la Comisión inició la elaboración del Informe sobre la base de los materiales contenidos en las investigaciones. Actuó como ponente del primer borrador el profesor Velarde. Sobre esta versión los restantes miembros de la Comisión hicieron observaciones y realizaron nuevas aportaciones, entre las que deben destacarse las del profesor Barea, integradas por el profesor González-Páramo en la versión final que ahora presentamos.

La culminación del Informe abre una quinta fase, que es la de la exposición abierta y el debate de los contenidos de las investigaciones y del Informe. Esto se hará a través de diversos encuentros a lo largo del año 1996, concluyendo nuestro trabajo en septiembre de 1996 con un encuentro de una semana en San Sebastián, en el marco de la Universidad del País Vasco. Entonces haremos balance de lo conseguido y del camino que queda por recorrer, si acaso a nosotros nos queda alguno.

En el curso de nuestros trabajos hemos encontrado muchas ayudas, comenzando por la continua colaboración y disponibilidad de la Fundación BBV, que no ha escatimado medios o iniciativas para el buen fin del proyecto. Nos han ayudado muchas personas, expertos de la academia y profesionales de los medios de comunicación, que sería aquí prolijo relacionar, con sus trabajos, críticas, sugerencias y, sobre todo, con su impaciencia por disponer del producto final. A todos ellos nuestra gratitud. Pero debe entenderse que sólo a nosotros corresponde la responsabilidad de los puntos de vista expresados en el presente Informe.

José Barea

Juan Velarde

José Manuel González-Páramo

## INTRODUCCION A LA 2.<sup>a</sup> EDICION

A lo largo de 1996, como estaba anunciado en la *Introducción* a la 1.<sup>a</sup> edición, los miembros de la Comisión se reunieron en diversos foros, bien únicamente para presentar el trabajo verificado a los medios de comunicación y a diversos grupos de profesionales y expertos, bien para debatir sus resultados conjuntamente con los elaboradores de otros informes sobre esta cuestión, entre los que destacaron, en las reuniones celebradas en la Escuela de La Grandá y en la Universidad del País Vasco, en el Palacio de Miramar, en San Sebastián, las mantenidas conjuntamente con expositores del informe FEDEA, dirigido por J. A. Herce y V. Pérez-Díaz, *La reforma del sistema público de pensiones en España*; del Informe preparado por la Secretaría General de la Seguridad Social, *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio Económico-Actuarial*, que fue siempre prolijamente explicado por Adolfo Jiménez; del trabajo preparado por la consultora Towers Perrin, *Análisis de los sistemas de pensiones para la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y de Fondos de Pensiones*; finalmente, del trabajo dirigido por José Piñera para el Círculo de Empresarios, *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*.

Estas reuniones, celebradas un poco por toda la geografía española, han de ser calificadas como muy fructíferas, porque han permitido, por una parte, afianzarnos más en las convicciones fundamentales que expusimos en la 1.<sup>a</sup> edición, pero también, mejorar y ampliar los puntos de vista de todos nosotros, lo que obligaba a plantearnos la necesidad de introducir algunas rectificaciones y actualizaciones, con objeto de que este análisis pueda constituir un aceptable punto de apoyo para la política de pensiones y prestaciones de desempleo que tiene lugar en España.

En la 1.<sup>a</sup> edición hacíamos referencias comparativas continuas al ámbito comunitario. Este había estado constituido hasta el 1 de enero de 1995 por doce Estados y, desde entonces, por

quince. La incorporación de Austria, Suecia y Finlandia no se ha transmitido instantáneamente a las estadísticas comunitarias. Donde hemos podido, las hemos ampliado a los *quince*; donde no, permanecen únicamente las cifras de los *doce*. Sin embargo, conviene señalar que, como era lógico esperar, los argumentos derivados de la comparación de estas cifras comunitarias con las españolas son similares en la Europa de los quince a la de los doce. Pero era necesario hacer esta observación respecto a estas diferencias de ámbitos estadísticos que no existían en la 1.<sup>a</sup> edición.

Además de lo dicho, el Pacto de Toledo abre un conjunto tan amplio de expectativas de cambio en el sistema público de pensiones, que no podíamos por menos de incorporarlo a nuestro trabajo. Para ello, la Fundación BBV solicitó a Maximino Carpio, Eugenio Domingo, Marta Fernández y Diego Cano, que elaborasen una investigación bajo el título de *Cuantificación de los efectos de las reformas del sistema público de pensiones contemplados en el Pacto de Toledo*, concluida en febrero de 1997. Al convertirse este Pacto en una referencia clave, probablemente para muchísimos años, se consideró necesario dilucidar si la estricta aplicación de las medidas contenidas en él, eran de por sí suficientes, o no, para asegurar el equilibrio del sistema contributivo de pensiones. Eso significó, la posibilidad de efectuar la redacción del capítulo 13 que se titula *Las consecuencias del Pacto de Toledo*. Hemos dudado si refundirlo con el capítulo 12 y alterar absolutamente la primera parte de éste, porque sobre todo las hipótesis de crecimiento del PIB que tomábamos de una serie de organismos internacionales se ha comprobado que eran demasiado optimistas. Sin embargo, hemos optado porque permanezca la individualidad del capítulo 12 por dos motivos. En primer lugar, para que se aprecie que la situación deficitaria era seriamente preocupante incluso con una hipótesis en exceso optimista. En segundo lugar, porque las comparaciones con las otras investigaciones se hicieron, en las reuniones de La Granda y del Palacio de Miramar, con el contenido en la primera edición del capítulo 12. Eliminar esta parte era tanto como renunciar a estas comparaciones que, como se verá en esta edición, son muy útiles. Por otra parte, con motivo del análisis de las consecuencias del Pacto de Toledo, se verifica, como se observará, esta rectificación, con lo que el lector dispone asimismo de la hipótesis que se considera más realista. No se trata, pues, de confundir a quien pase a manejar esta 2.<sup>a</sup> edición, sino sencillamente, de ofrecer del modo más exhaustivo posible, todos los datos posibles para que la opinión pública española pueda tomar conciencia de que, cuando los estudiosos se refieren a que esta cuestión es preocupante, no se le han hurtado ni una sola de las cifras en que se fundamentan todas las alternativas.

Como consecuencia de las elecciones legislativas de marzo de 1996, tuvo lugar un cambio de Gobierno. Por ello fue invitado a la citada reunión celebrada en el Palacio de Miramar, en San Sebastián, el Secretario de Estado para la Seguridad Social, Juan Carlos Aparicio Pérez, con objeto de conocer más a fondo los planteamientos de la nueva Administración. Es evidente que se adivina un cambio en este sentido, pero aun es pronto para poder pronunciarnos a este respecto. Sin embargo, comienzan ya a observarse alteraciones que es posible que se conviertan en decisivas por sus repercusiones en costes y organizativas. Especialmente cabría indicar la ampliación de la edad de retiro para funcionarios, lo que afecta a los regímenes de Clases Pasivas y al General de los asalariados, en el que permanece cerca del 50% de los funcionarios; la inclusión de las profesiones liberales en el Sistema de la Seguridad Social, aunque el procedimiento haga difícil la comprensión y aplicación de la medida; la reforma institucional de la previsión complementaria, tanto de las mutualidades, como de los fondos; la regularización de las cotizaciones sociales de sacerdotes y religiosos secularizados de la Iglesia Católica; la contradictoria decisión de «anticipar» recursos a la Seguridad Social desde el Estado para abonar prestaciones —los complementos por mínimos—, de típica responsabilidad financiera del Estado; amén de otra multitud de novedades contenidas en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 —véanse los artículos 11, 32, 33, 35, 36 a 38, 39, 40, 41, 89, 90 y disposiciones adicionales Quinta, Sexta, Octava, y el Anexo I de la *Distribución de Créditos por Programas*—, que deben completarse con las que se derivan de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de *Medidas fiscales, administrativas y de orden social*; finalmente, las medidas «consensuadas» entre el Gobierno y los sindicatos más representativos para separar las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas de las prestaciones no contributivas, rectificar el cálculo de las bases reguladoras de pensiones, revalorizar de modo automático las causadas antes de 1985 —las posteriores y las futuras ya tienen legalmente garantizada su revalorización— y rectificar las vías y consecuencias de las jubilaciones anticipadas, contenidas en el *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social suscrito entre el Gobierno y las Centrales Sindicales de UGT y Comisiones Obreras el 9 de octubre de 1996*. Sin embargo, huimos en esta edición de acumular novedades que alcanzarán su sentido pleno cuando se examinen con una perspectiva temporal más amplia. Pretendíamos en la 1.<sup>a</sup> edición, y pretendemos en ésta, mostrar un panorama coherente de algo que tiene una cierta estabilidad, y eso se perdería al acumular noticias de última hora que serían difíciles de enhebrar de modo adecuado con otras cuyo sentido, en cambio, se alcanza ya a la perfección.

Por otra parte, no podemos por menos de mencionar lo importante que ha sido para la comprensión de esta situación de

nuestro sistema de prestaciones sociales, la publicación de un conjunto importante de trabajos derivados de la 1.<sup>a</sup> edición y de las investigaciones ya mencionadas de FEDEA, la Secretaría General de la Seguridad Social, Towers Perrin y el Círculo de Empresarios, en algunas revistas especializadas. Es obligado mencionar a *Cuadernos de Información Económica* y al número monográfico, *Pensiones: sistemas públicos y previsión privada*, de *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 56 de 1996.

Finalmente hemos solicitado a los autores de los trabajos que se habían refundido en la anterior edición, que consignasen por escrito todas las críticas y rectificaciones que considerasen necesarias con vistas a una mejora de los textos. Agradecemos las notas que en este sentido han enviado Alfonso Barrada, Maximino Carpio y Eugenio Domingo, José Antonio Fernández Cordón, Jesús María de las Fuentes y Carmen Cabrera, Bernardo Gonzalo González, Carlos Monasterio, Antonio Redecillas y José Luis Tortuero.

Todo, esto como materia previa, hemos pasado a refundirlo en esta 2.<sup>a</sup> edición, junto con un examen cuidadoso de los textos de la 1.<sup>a</sup> La técnica empleada fue la misma de la 1.<sup>a</sup> edición. Actuó como ponente del primer borrador el profesor Velarde y, después, los miembros de la Comisión hicieron observaciones y realizaron nuevas aportaciones, que fueron debatidas entre todos hasta llegar a un acuerdo final.

De nuevo los miembros de esta Comisión han de destacar la impagable colaboración que tuvieron, en todo momento, por parte de la Fundación BBV. Creó en torno a sus labores ese clima de libertad absoluta que todo investigador agradece de modo especialísimo, aparte de ayudar materialmente todo lo preciso. También debemos mostrar, de nuevo, nuestro agradecimiento a multitud de colegas que, de modo espontáneo, nos han hecho llegar, no sólo sus felicitaciones y su calor, sino, sobre todo, sus observaciones. Pero, como se indicaba ya en la 1.<sup>a</sup> edición, la responsabilidad de los puntos de vista de esta 2.<sup>a</sup> edición, sólo a nosotros corresponde.

Madrid, 8 de abril de 1997.

José Barea Tejeiro

Juan Velarde Fuertes

Jose Manuel González-Páramo

# **I. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA INACTIVIDAD LABORAL**



## Consideraciones previas

Es difícil encontrar una mente que haya escudriñado mejor el futuro que Goethe. El 8 de junio de 1787, durante su famoso viaje a Italia, escribe a su amiga Carlota von Stein, comentando las *Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit*, de su amigo Herder, que acaba de recibir: «También yo debo decir que tengo por cierto que la humanidad vencerá al fin; pero temo que con ello llegue a ser un gran hospital, en el que cada uno sea enfermero del otro»<sup>1</sup>. Goethe reflexionaba desde ese borde de la Revolución Industrial que entonces se iniciaba y que no ha concluido aún. Es evidente que señalaba que todos estamos laborando desde entonces para crear en el planeta un mundo constituido por dos grandes mitades. En una se agruparán los que, por uno u otro motivo, no se pueden valer por sí mismos. Son los que Goethe llama *los enfermos*. La otra mitad es la que, por fuerza, ha de subvenir a las necesidades de éstos. Son los *enfermeros*.

Tardó el hombre en percibir que este panorama tenía mucho de evidente. Los enfermos, esto es, aquellos que en este documento vinculamos con los que padecen inactividad laboral, estuvieron abandonados a la buena de Dios durante muchísimos años. Acercarse al momento en que, por cualquier causa, no podían rendir en el trabajo, era situarse en el ámbito de la indigencia y de la limosna. Quizá sean los novelistas los que

---

<sup>1</sup> La reflexión y la cita, las agradecemos los redactores de este documento al maestro Pedro Laín Entralgo. Se las entregó a Juan Velarde Fuertes con la observación de que procedían del libro de H. Schipperger, *Die Medizin im der Wet von Morgen* (Econ Verlag, 1976).

nos informaron mejor de este agobio que, en aquellos momentos, recorría los hogares.

Poco a poco y por mil motivos —políticos, culturales, incluso por temor— se rechazó esta actitud. Comenzó, hace aproximadamente un siglo, la etapa de prestar atención, aunque fuera tímida, a los *enfermos*, en el sentido que se puede dar a la expresión de Goethe. No había demasiados *enfermeros* hasta que se produjo una conexión importantísima de planteamientos de la ciencia económica, entre los que ocuparán siempre un puesto señero Keynes, su obra *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, y el formidable empuje de sus discípulos a partir del núcleo que se conoce con el nombre de «circo de Cambridge». Muy importantes consecuencias tuvo todo esto respecto a los trabajos de los economistas de la Escuela de Estocolmo que, con Myrdal a la cabeza, al someter a una especie de *crítica afectuosa* todo un conjunto de aportaciones muy importantes de Wicksell, condujeron a la socialdemocracia sueca y a los negociadores con los empresarios de la central sindical LO, a una convergencia notable con los planteamientos keynesianos. Añadamos la necesidad de reaccionar contra los agobios vinculados con la inactividad provocada por la Gran Depresión, sobre todo los relacionados con ejércitos de parados, que en el caso alemán, como Hannah Arendt ha expuesto, explican el auge del nacionalsocialismo y que, en general, contienen simientes de tipo autoritario, que van desde los Planes Quinquenales nacidos en Rusia a variados tipos de Estados corporativos y fuertemente coactivos, de acuerdo con lo que expuso Manólesco. También impulsó el cambio el conjunto de necesidades nacidas de la II Guerra Mundial, que trataron de atender Beveridge, la Carta del Atlántico y los puntos programáticos de las diversas Resistencias surgidas en Europa contra el nacionalsocialismo. No dejó de tener cierta influencia la orfandad ideológica en la que se había sumido la socialdemocracia, tras la liquidación por Bernstein del mensaje de Marx. Finalmente, todo se relacionaba con ese espíritu especial que surge tras las grandes contiendas, que exige en la dirección de las naciones la defensa de mensajes populistas, tal como se adivina en *El trabajador* de Ernst Jünger. Todo eso, ofrecido de forma apasionada desde 1945, dio origen a la aparición, especialmente en Europa, del llamado Estado del Bienestar.

Su reinado, agitado por ese agujijoneo implacable que viene de su lema soterrado, pero no menos exigente —«siempre más, nunca bastante»—, parecía que iba a cumplirse del modo más agradable. Los *enfermos* se multiplicaban, pero también lo hacía el bienestar material. Los intentos de predicar que así se abrían puertas a la servidumbre —recordemos el conocido libro de von Hayek, *The Road to Serfdom* (1944)—, se consideraban plan-

teamientos absurdos. La libertad estaba garantizada y el bienestar creciente, también.

Desde un punto de vista analítico, los primeros planteamientos que comenzaron a hacer mella en esta especie de consenso científico muy amplio, corresponden a Milton Friedman quien quizá como ninguno acertó a sintetizarlos en su famoso ensayo, que tuvo después continuadores y ampliaciones muy importantes, pronunciado como discurso presidencial de la American Economic Association el 29 de diciembre de 1967, bajo el título de *El papel de la política monetaria*.

En 1973 comienzan a manifestarse, aunque pequeñas, las grietas iniciales del Estado del Bienestar, desde el momento en que la crisis provocada por el primer choque petrolífero resultó rebelde a los tratamientos keynesianos típicos por el lado de la demanda. En 1977, la crisis que se había enseñoreado del mundo occidental, comenzaba a inquietar a los expertos relacionados con el despliegue de gastos de protección social inherentes al citado planteamiento. A partir de ahí, las críticas al mismo se generalizaron. En algunas situaciones, como las de Suecia, éstas fueron especialmente severas.

Los *enfermeros* comenzaron a sospechar que las atenciones excesivas a los *enfermos*, hacían que éstos se multiplicasen y que el bienestar material de todos comenzase a tambalearse de modo persistente. Concretamente en Europa, de sentir orgullo por lo que oficialmente había pasado a considerarse «patrimonio común» de los países del llamado Espacio Económico Europeo, pasó a sentirse pavor. Sobre todo cuando, como consecuencia de la Ronda Uruguay y de avances continuos en la globalización de los mercados, se observó con susto creciente que, no ya los países en vías de desarrollo y los sectores intensivos en mano de obra, sino los Estados Unidos y Japón, donde el Estado del Bienestar tenía una fuerza mucho menor que en Europa, triunfaban en competitividad sobre todo en los sectores de tecnología más avanzada, con lo que detenían el desarrollo de nuestro continente y, con ello, convertían a buena parte del ámbito europeo en un semillero de paro, de retraso industrial y, al cabo, de trastornos en el sistema productivo.

España no constituyó una excepción en todos estos planteamientos. Asimismo en su seno existe, primero, un lentísimo progreso del Estado del Bienestar; más adelante, gracias a la aparición del Sistema de Seguridad Social, el avance fue tan general que, poco a poco, también en España comenzó a considerarse que parte no pequeña de las desdichas económicas que se producen, proceden del intento de disponer de un amplio Estado del Bienestar.

## Ambito del estudio

En relación con este planteamiento, los debates fueron, en España, especialmente vivos en relación con los pilares esenciales de la inactividad laboral: el paro y las jubilaciones. Lo indicado hasta ahora exige, antes de ir más allá, revisar qué se puede entender por inactividad laboral. Esta cuestión inmediatamente plantea la necesidad de comenzar por delimitar tal concepto teniendo en cuenta la noción estadística de inactividad de las fuerzas del trabajo, que forzosamente subyace debajo de cualquier otro enfoque.

A efectos del presente documento viene perfectamente a colación la metodología relacionada con las fuerzas de trabajo, tipificada por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), de acuerdo con la revisión acordada en la XIII Conferencia Internacional de Estadísticas de Trabajo, celebrada en 1982. De acuerdo con ella, son *personas inactivas* las de catorce años y más que ni están clasificadas como *personas con empleo* ni como *parados*. En el caso concreto de España, a causa del Estatuto de los Trabajadores (Texto Refundido; Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo) —en adelante ET—, la frontera de edad se fija, no en los catorce, sino en los dieciséis años. Otra cuestión diferente es la del tope de edad superior. No existe. Lo que se suele llamar *edad normal de jubilación* no es una edad en la que la jubilación es forzosa —salvo para ciertas categorías de personas, como la de funcionarios del Estado—, sino una edad por debajo de la cual no se puede acceder normalmente a una pensión de jubilación.

De hecho, en todos los países existe un cierto porcentaje, no muy elevado, pero sí estimable, de personas que permanecen económica y laboralmente activas por encima de las respectivas *edades normales de jubilación*. Según la Encuesta de las Fuerzas de Trabajo de la Unión Europea, en 1991 los porcentajes ordenados de mayor a menor, que tenía la población ocupada por encima de los 65 años, en la Europa de los 12 eran los del *Cuadro 1.1*.

Parece bastante claro que España trata de que su población activa con más de 65 años tenga algún tipo de jubilación con una intensidad tal que la separa de aquellos países que tienen un cierto orden de magnitud parecido en su Producto Interior Bruto por habitante —en este caso Portugal, Irlanda, Grecia, Gran Bretaña e Italia—, y se sitúa entre Alemania Occidental y Francia, naciones que poseen un nivel de renta por habitante muchísimo más alto que el español.

**CUADRO I.1**  
**Porcentaje de población de 65 y más años ocupada**

Número de orden	Países	Porcentaje ocupados de ambos sexos	Porcentaje de ocupados varones	Porcentaje de ocupados mujeres
1	Portugal .....	14,1	22,1	8,4
2	Irlanda .....	8,8	16,5	2,9
3	Grecia .....	7,0	10,9	3,8
4	Dinamarca .....	6,4	11,2	2,9
5	Gran Bretaña .....	5,0	8,0	3,0
6	Italia .....	4,5	7,8	2,2
7	Holanda .....	3,3	5,0	1,4
8	Alemania Occident. .	3,0	4,9	1,9
9	España .....	2,4	3,7	1,5
10	Francia .....	1,9	3,1	1,1
11	Luxemburgo .....	1,7	—	—
12	Bélgica .....	1,0	1,9	0,4
	<i>Media de la Europa de los 12 .....</i>	3,9	6,5	2,2

Anotado esto conviene dar un paso más para conocer el ámbito exacto de este Informe. Precisamente para recalcar el peso que en él se concede al aspecto institucional laboral, en vez de buscar otras definiciones estadísticas, que existen, aunque, evidentemente no son muy dispares, nos vamos a ceñir a las que proceden de la OIT.

Las *personas con empleo*, u *ocupadas* o *laboralmente activas* más los *parados* o *población parada* constituyen la *fuerza de trabajo* o *población activa*. La *población parada*, según la OIT, la forman aquellos que, con edad superior a la mínima para trabajar, o bien estaban buscando un empleo remunerado y se hallaban disponibles para comenzar a trabajar inmediatamente, o bien estaban proyectando establecer un negocio propio o dedicarse al ejercicio de una profesión, o bien estaban esperando ser readmitidos en un empleo del que se les había despedido.

Las *personas con empleo* son aquellas que, con edad superior a la mínima, durante la semana de referencia de la encuesta sobre ellas, o bien estaban realizando un trabajo remunerado o empresarial, o bien no estaban trabajando, pero tenían un empleo del que se encontraban temporalmente ausentes. En este grupo se incluye a los trabajadores familiares.

Como tenemos que investigar la *población laboralmente inactiva* (PLI), conviene que se anote que, por definición es la que se obtiene de restar de la *población con edad superior a la mínima de acceso al trabajo* (PAD) la *población laboralmente activa* (PLA). Esta, a su vez es el resultado de restar de la *población activa*

(PA), la *parada* (U) —momento en que, por lo señalado algo más arriba, tenemos la *población ocupada* (PO)— así como la *población con empleo temporalmente ausente del trabajo* (PT), que se suele considerar que es un 3'5% de la población ocupada<sup>2</sup>. En suma, la población laboralmente inactiva es esencialmente aquella parte de la población con edad superior a la mínima de acceso al trabajo que no está ocupada.

En la Europa de los 12 la significación de la población laboralmente inactiva española se destacaba de las demás, aunque para su cálculo, a diferencia de las otras naciones, que consideran que la edad mínima de acceso al trabajo es de 14 años, se emplea únicamente la de 16 años y más. En el *Cuadro 1.2* esto queda perfectamente claro, ordenando los países conforme es mayor su tasa de población laboralmente inactiva respecto a la población adulta, o sea, la mayor de 14 años, salvo la referida excepción española.

**CUADRO 1.2**  
**Población (Miles) (1991)**

Países	De 14 años y más (A)	Laboralmente inactiva (B)	100 B / A
Dinamarca .....	4.321	1.778	41,15
Portugal .....	8.464	3.794	44,83
Gran Bretaña .....	46.385	21.095	45,48
Alemania .....	53.759	25.544	47,52
Holanda .....	12.167	5.972	49,08
Luxemburgo .....	321	165	51,40
Francia .....	44.644	23.303	52,20
Bélgica .....	8.237	4.648	56,43
Italia .....	48.022	27.255	56,76
Grecia .....	8.296	4.791	57,75
Irlanda .....	2.597	1.503	57,87
España (*) .....	30.690	18.522	60,35
Europa de 12 .....	269.042	139.498	51,85

(\*) De 16 años y más.

La singularidad española, que es bien clara ahí, aún sería mayor si hubiésemos estudiado la población de más de 14 años. El índice de inactividad laboral hubiese subido de 60'35 a 61'73. Por otro lado, España es un país con una tasa de actividad muy baja. En 1991, en la Europa de los 12, ésta, medida por el cociente de la población activa respecto a la población total, fue la señalada en el *Cuadro 1.3*, ordenada de mayor a menor.

<sup>2</sup> Como  $PLI = PAD - PLA$ , y

$PLA = PA - U - PT$ , es evidente que:

$PLI = PAD - PA + U + PT$ .

Por otro lado  $PT = 0'035 PO$ , o sea, al ser  $PO = PA - U$

$PT = 0'035 (PA - U)$

Luego  $PLI = PAD - PA + U + 0'035 (PA - U) =$

$= PAD - 0'965 PA + 0'965 U$

**CUADRO 1.3**  
**Tasa de actividad (1991)**

Países	Tasa de actividad
Dinamarca .....	56,79
Portugal .....	52,04
Gran Bretaña .....	49,31
Alemania .....	48,53
Italia .....	45,71
Holanda .....	44,72
Francia .....	43,51
Luxemburgo .....	42,38
Bélgica .....	41,46
Irlanda .....	39,39
España .....	38,21
Grecia .....	37,30
Europa de los 12 .....	45,47

En resumen, el problema se agiganta porque respecto a la población total, es escasa nuestra tasa de actividad, o lo que es igual, abunda, sobre todo, en la población femenina, la ajena totalmente al proceso productivo. Simultáneamente, tenemos la tasa laboralmente inactiva más alta del ámbito comunitario de los 12, que es el estudiado aquí. Una doble y complementaria característica —podría ser ampliada por un número enorme de otras relaciones, pero no tiene demasiado sentido porque todas ratifican esto que se señala—, que hace especialmente digno de relieve este análisis conjunto.

Si, en principio, se considera que la población laboralmente inactiva es, potencialmente, una posible receptora de protección social, conviene estudiar, para el caso de España, los diversos grupos de esta población. Como es natural, se excluyen los *ausentes temporales* del trabajo. También los *estudiantes* —por supuesto que reciben en especie, en forma de servicios, todo lo que se dedica a educación menos las tasas escolares, pero eso ampliaría en exceso el ámbito de este estudio, introduciéndonos en un territorio que, probablemente, más confundiría que aclararía—, así como las *amas de casa y otros*. Efectivamente, se ha planteado la posibilidad de que las amas de casa recibiesen en nuestro país algún tipo de remuneración o subsidio, pero todo quedó en un planteamiento tan lejano y las realidades económicas presupuestarias son tan acuciantes, que se puede considerar que el estudio debe centrarse, no en las 18.522.000 personas laboralmente inactivas, sino en tres grupos:

- las personas de 65 años y más que no tienen actividad;
- los inválidos y minusválidos<sup>3</sup>; y,
- los parados.

<sup>3</sup> Sin olvidar como referencia la *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías* del Instituto Nacional de Estadística (1987).

En 1991 el conjunto de estos tres grupos comprendía 9.218.000 españoles, que se descomponían en un 61% de ancianos que precisaban de recursos, un 13% de inválidos y minusválidos, y un 26% de parados. En la Europa de los 12, excluida España, este mismo colectivo se descompone en un 68% de ancianos, un 15% de inválidos y minusválidos y un 17% de parados.

## La protección social de la población laboralmente inactiva

Al referirnos, por consiguiente, a las situaciones que acaban por recibir algún tipo de protección social, vemos que tenemos que aludir básicamente, a los trabajadores por cuenta ajena, a los funcionarios y, en ciertos supuestos, a ambos conjuntos se agregarán los trabajadores por cuenta propia. La razón de las exclusiones no es otra que la falta de ordenación jurídica concreta. Además, todo lo dicho hasta ahora nos exige diferenciar dos grandes características de la inactividad laboral: si es de carácter temporal o definitivo.

Debe quedar claro que de la inactividad laboral temporal deberemos excluir todos los motivos que no exigen cobertura alguna por los *sistemas de protección social*. Se trata de un conjunto heteróclito de situaciones, por ejemplo, las obligaciones públicas inexcusables. Para no complicar más las cosas, es evidente que este conjunto de la inactividad laboral temporal abarca el paro forzoso; las alteraciones de la salud; diversas consecuencias de la protección a la familia, como puede ser, por ejemplo, la maternidad y, en algún sentido, la excedencia. Las prestaciones sociales relacionadas con la inactividad laboral definitiva se relacionan, habitualmente, con los regímenes de pensiones.

El conjunto de tales prestaciones viene delimitado, desde el punto de vista normativo, en primer lugar, por el Sistema Seguridad Social, previsto básicamente para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, que se estructura, a su vez, en un régimen general y varios regímenes especiales. Su regulación básica está actualmente contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (en adelante LSS). A él se deben agregar los mecanismos de protección de los funcionarios públicos, constituidos por el Sistema de Clases Pasivas, que se regula por el Real Decreto 670/1987, de 30 de abril, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (en adelante LCP), así como las normas que regulan el mutualismo administrativo funcional.

Debe tenerse en cuenta, en relación con lo señalado, que el Régimen General de la Seguridad Social siempre ha sido el régimen hegemónico del *Sistema de protección social* español, hasta constituir, incluso, un polo de atracción para importantes grupos de funcionarios.

La temporalidad a la que se ha hecho referencia es un criterio aceptable, pero es evidente que más de una vez puede evolucionar hacia las formas de permanencia que prevé el ordenamiento jurídico.

Finalmente conviene tener en cuenta qué forma acaban teniendo las prestaciones de protección social. Estas lo son en dinero y en especie. Como aclara el *Cuadro 1.4*, es necesario diferenciar en las prestaciones en dinero, entre pensiones, subsidios y prestaciones en dinero por una sola vez. En este documento se prescindirá, salvo que se indique otra cosa, de las denominaciones legales, porque no siempre aclaran bien de qué se trata. De ahí que prefiramos la metodología de SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social). Recordemos para comprender esta preferencia que, por ejemplo, nuestra Ley Básica de Empleo llama *prestación por desempleo* a la periódica de carácter contributivo, y *subsidio* a la periódica de carácter no contributivo, como si tanto la una como la otra no perteneciesen al género *prestación*. Una denominación también curiosa es la que la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social *prestaciones no contributivas*. Las denomina *pensiones de jubilación*, que van a recibir, por lo que se acaba de indicar, personas que al no haber trabajado, no pueden jubilarse.

En el caso de la inactividad laboral los tipos más frecuentes son los que en el mencionado *Cuadro 1.4* se marcan con un asterisco. Por supuesto que SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), sobre esta base, ha elaborado una nomenclatura mucho más amplia, que puede consultarse en el documento de Alfonso Barrada, *Dictamen sobre el Marco Conceptual de la Inactividad Laboral (Aspectos económicos)*.

#### CUADRO 1.4 Prestaciones en dinero de protección social

Funciones	Pensión	Subsidio	Prestación en dinero por una sola vez
Invalidez y minusvalía .....	*	*	*
Vejez .....	*		*
Supervivencia .....	*	*	*
Enfermedad y accidente .....		*	
Maternidad .....		*	
Desempleo .....		*	*

## Inactividad laboral temporal: el paro

Los elementos conceptuales, las situaciones constitutivas y la delimitación de los sujetos comprendidos en el ámbito del paro, se hallan en el Título III de la LSS. La noción jurídica de parado queda establecida en el artículo 203 de la LSS, conforme al cual se encuentran en tal situación «quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo, o vean reducida su jornada ordinaria de trabajo», siempre que, como añade el artículo 208, «la causa sea independiente de su voluntad». La noción de parado resulta, pues, de la oposición entre una circunstancia subjetiva (aptitud para el trabajo) y otra objetiva (imposibilidad de encontrar empleo). Ambas cuestiones, *poder* y *querer* trabajar indican el ámbito que enmarca el aseguramiento.

El Cuadro 1.5 completa la visión que ofrece el Cuadro 1.4, al reflejar cómo se reparte porcentualmente por funciones el gasto corriente en prestaciones de protección social en la Europa de los 15 en 1994. En la función *Enfermedad*, se agrupan también *Accidente* y *Maternidad*. Como contraste se incluye la función *Familia*, normalmente atendida por *asignaciones*, y un conjunto de restos, *Otros*, muy variables según los países. Ni *Familia* ni *Otros* afectan a lo que constituye el diseño del presente documento.

### CUADRO 1.5

#### Distribución del gasto en prestaciones de protección social entre las principales funciones en los Estados miembros de la Unión Europea

En 1994

En porcentajes del gasto en prestaciones

Con los métodos SEEPROS-1981:	Total	Vejez	Enfermedad	Invalidez	Supervivencia	Desempleo	Familia	Otras
Grecia .....	100	56,23	14,87	9,50	10,61	2,69	0,69	5,41
Italia .....	100	52,70	20,90	6,75	11,31	2,44	3,11	2,79
Reino Unido* .....	100	40,08	19,24	11,73	1,25	6,13	10,18	11,39
Francia .....	100	37,17	26,24	5,86	6,49	6,08	8,16	10,00
Dinamarca .....	100	36,56	17,40	8,83	0,06	11,34	10,00	15,81
Europa 12* .....	100	36,55	24,31	9,01	7,74	7,19	6,81	8,39
Bélgica .....	100	33,43	24,68	8,74	10,74	9,39	7,33	5,69
Portugal .....	100	32,91	34,17	11,22	7,21	5,26	4,41	4,82
España .....	100	32,57	25,98	8,07	10,03	17,38	0,83	5,14
Luxemburgo .....	100	31,76	23,81	11,24	14,21	1,19	12,15	5,64
Países Bajos .....	100	31,31	21,80	21,83	5,46	10,41	4,82	4,37
Alemania .....	100	30,96	27,01	8,99	10,22	6,85	6,92	9,05
Irlanda .....	100	21,41	29,31	7,02	6,08	13,27	11,02	11,89
Con los métodos SEEPROS-1996:							Familia/infancia	
Austria .....	100	34,14	25,48	10,11	10,35	5,34	12,87	1,71
Países Bajos .....	100	31,62	21,80	21,83	5,46	10,41	5,43	3,45
Finlandia .....	100	28,54	21,43	14,20	3,76	15,18	13,63	3,26
España .....	100	27,40	28,41	13,57	10,11	18,39	1,43	0,69
Irlanda .....	100	21,47	34,26	4,40	6,10	16,95	11,73	5,09

\* Según datos del año 1993.

Fuente: EUROSTAT: Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994, Luxemburg, 1996.

La metodología exacta de estas cifras, con muy atinadas observaciones críticas, debe leerse en el documento de trabajo de Alfonso Barrada, *La protección social en la Unión Europea de 1981 a 1994, con especial atención a la cobertura de la inactividad laboral* (Fundación BBV, noviembre 1996).

El contraste español viene determinado por la alteración en los porcentajes que origina su casi despreciable atención a las asignaciones familiares y su muy fuerte carga en el desempleo; ambos porcentajes son, respectivamente, el más bajo y el más alto de este bloque comunitario<sup>4</sup>. De ahí la atención especial que se ha de prestar a las cuestiones relacionadas con el desempleo, porque son las que caracterizan el panorama español. Tengamos en cuenta que al recoger SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) las cifras españolas en 1991 no ha contabilizado las prestaciones por desempleo total en su modalidad de pago global por una sola vez. Esta medida se estableció en 1985 para fomentar el empleo, y se clasifica en la función denominada *Promoción del empleo*.

Junto al parado que ha perdido el trabajo que ya tenía, se encuentra el parado inicial, esto es, quien por falta de oportunidades no puede acceder a un primer empleo, a pesar de tener edad y capacidad para trabajar y que, además, quiere hacerlo. Debe señalarse que, con ser un bloque poblacional importante, este parado inicial —normalmente es el afectado por el llamado paro juvenil—, está fuera de la posibilidad de recibir prestaciones. Igualmente también quedan al margen de éstas quienes se encuentran en condiciones de subempleo, como son aquellos que prestan actividad a través de becas o ayudas de estudios, o mediante trabajos esporádicos o de escasa dedicación o con régimen de eventualidad continua, así como otras situaciones para enmascarar el paro a cambio de una prolongación de otras actividades, sobre todo las educativas.

Igualmente es necesario tener en cuenta la causa que motiva la pérdida del empleo. De ahí que merezca la pena distinguir entre causas que son merecedoras de protección y aquellas otras que no lo son. A estos efectos el elemento de si se trata, o no, de una pérdida involuntaria del empleo únicamente se emplea como una especie de mecanismo de control que pretende, de forma quizá no adecuada y, desde luego, fracasada, luchar contra el fraude.

---

<sup>4</sup> Es preciso no olvidar el conjunto de las prestaciones en especie. En la Europa de los 12 suponen el 30% del gasto en prestaciones de todo tipo y alrededor de 2/3 se dedica a asistencia sanitaria. En el caso de España, las prestaciones en especie suponen un 26% —exactamente un 25,6% en 1991— del total de las prestaciones, y de ellas el 80% corresponden a asistencia sanitaria.

De todos modos conviene señalar que la involuntariedad se da o se presume cuando la relación laboral se extingue por el despido disciplinario o por causas objetivas, tanto si es procedente como si es improcedente; por el despido colectivo efectuado con arreglo al procedimiento previsto en el ET; por la muerte, jubilación o incapacidad del empresario individual; por la resolución voluntaria, por parte del trabajador, en los supuestos en que existe una cierta compulsión, como traslados, modificación sustancial de las condiciones de trabajo o incumplimientos graves y culpables del empresario; por la expiración del tiempo convenido, o realización de la obra o servicio pactados, siempre que no sean alegados por el trabajador; finalmente, por resolución de la relación laboral, durante el período de prueba, decidida por el empresario.

Por el contrario, el mismo artículo 208 de la LSS imputa al trabajador la pérdida del empleo, con lo que éste no se coloca en situación legal de desempleo, lo que, a su vez, impide, junto a otros requisitos, el acceso a la protección otorgada: cuando el trabajador cesa voluntariamente y sin causa prevista o lo hace de común acuerdo con el empresario; cuando acepta la decisión extintiva del empresario por causas disciplinarias o sin seguir el procedimiento previsto; cuando, ejercitada la opción, o la imposición obligatoria, de la readmisión, el trabajador no se reincorpora; en fin, cuando el trabajador no solicita el ingreso en tiempo o plazo.

Aparte de las restricciones en la protección que derivan de lo antedicho, téngase en cuenta la reducción que en el ámbito personal de cobertura opera el artículo 205.1 de la LSS: condición *sine qua non* para estar «comprendido en la protección por desempleo» —en sus dos «niveles», *contributivo* y *asistencial*— estar dentro de un colectivo para el que se «tenga previsto cotizar por esta contingencia». En virtud de esta norma:

— *Quedan protegidos* los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el régimen general de la Seguridad Social; el personal contratado en régimen de Derecho Administrativo y los funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones públicas; los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los regímenes especiales de la Seguridad Social que protegen dicha contingencia; los penados tras su excarcelación, y los migrantes retornados. El Gobierno, habilitado para incorporar nuevos colectivos, en función de distintas circunstancias, lo ha efectuado, respecto de los socios trabajadores de cooperativas y el personal de las escalas de complemento y reserva naval y clases de tropa y marinería profesional, así como los estibadores portuarios.

- *No quedan protegidos* los trabajadores por cuenta propia incluidos en los regímenes especiales agrario y del mar; los trabajadores incorporados a los regímenes especiales de autónomos (agricultura, industria y servicios), empleados de hogar y estudiantes; los funcionarios incorporados al Sistema de Clases Pasivas; los vinculados por relación del carácter civil o mercantil y, finalmente, los que realizan trabajos de carácter familiar, incorporados al régimen de autónomos, así como los aprendices y quienes trabajan a tiempo parcial con escasa dedicación.

### **Inactividad laboral temporal: la incapacidad temporal por enfermedad o accidente**

Nos referimos en este apartado sólo a la incapacidad laboral temporal (de las incapacidades permanentes nos ocuparemos más adelante) provocada por una alteración de la salud.

No poder trabajar es condición esencial. Una mera alteración de la salud no tiene este efecto. Puede esta incapacidad estar originada por una enfermedad de origen común, por una enfermedad profesional, o por un accidente, sea o no de trabajo. La situación de imposibilidad de trabajar así creada puede ser, a su vez temporal o permanente, y ésta puede afectar sólo a la profesión habitual, o puede impedir cualquier tipo de actividad.

Si la alteración de la salud es incapacitante y transitoria, el trabajador queda protegido por las disposiciones relativas a la incapacidad temporal. La duración máxima de la incapacidad temporal será de doce meses, prorrogables por otros seis, cuando se presuma que durante ellos pueda el trabajador ser dado de alta médica por curación. En el supuesto de que fuera aconsejable aplazar la calificación de las lesiones, de acuerdo con los artículos 128 y 131 bis 2 de la LSS, podría prorrogarse hasta un máximo de treinta meses desde el inicio de la incapacidad.

La legislación de los funcionarios civiles, militares y de la administración de justicia ha sido acomodada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, con la finalidad de dar a su incapacidad temporal un tratamiento similar al previsto en la LSS, especialmente en cuanto a su duración y extinción.

### **La protección a la familia como causa de inactividad**

Aparece esta situación como consecuencia de la protección de la maternidad, sea natural o por adopción, y el cuidado del

recién nacido, a través de los períodos de descanso y la licencia parental, así como por la atención a los hijos menores que exija una excedencia singular. El padre puede tener derecho propio en caso de la muerte de la madre.

Además es preciso señalar, pese a no tener carácter retribuido, la existencia de la posibilidad de una excedencia por cuidado de los hijos. La regulación en España es idéntica para los trabajadores incorporados en el ámbito del ET y para los funcionarios afectados por la Ley de la Función Pública (en adelante LFP). Los artículos respectivos —el 46.3 del ET y el 29 de la LFP— indican que los trabajadores o los funcionarios tendrán derecho a un período de excedencia, no superior a tres años, para atender al cuidado de cada hijo, lo sea por naturaleza o por adopción, a contar desde la fecha de su nacimiento, y en caso de nacer alguno antes del año del alumbramiento del anterior, a partir del nacimiento del último. Cuando el padre y la madre trabajen, únicamente puede disfrutar de este derecho uno de ellos. Durante el primer año, el trabajador tiene derecho a la reserva de plaza. Después la reserva quedará referida a un puesto de trabajo del mismo grupo profesional o categoría equivalente, y para los funcionarios a un puesto en la misma realidad de igual nivel y retribución. Por supuesto, el excedente puede solicitar tiempos menores a los máximos a que tiene derecho.

### **Incapacidad por invalidez permanente**

Una clasificación tradicional de las incapacidades *permanentes* derivadas de accidente común o de trabajo, o de enfermedad común o profesional, es la que distingue entre la incapacidad parcial, la incapacidad total para la profesión habitual, la incapacidad absoluta para todo trabajo, y la gran invalidez.

La incapacidad parcial permanente se indemniza a un tanto alzado. Las restantes incapacidades permanentes dan derecho a pensiones vitalicias que, aunque revisables por mejoría (o por agravación), tienden a convertirse en situaciones de inactividad definitiva.

Destaca por su importancia, es claro, la incapacidad absoluta para todo trabajo, definida por el artículo 137.5 de la LSS, como aquella que «inhabilita por completo al trabajador para toda profesión u oficio». La incapacitación absoluta del funcionario comparte los mismos criterios de la LSS, cuando la LCP, en el artículo 28.2.c) habla de las «lesiones que imposibiliten totalmente para el desempeño de las funciones propias de su Cuerpo, Escala,

plaza o carrera». Este carácter no queda afectado por la posibilidad que tiene el inválido absoluto de realizar trabajos de carácter marginal y esporádico compatibles con su estado.

A todo esto debe añadirse la situación de *gran invalidez*. El artículo 137.6 de la LSS reconoce tal situación «al trabajador afectado de una gran invalidez permanente que, como consecuencia de las pérdidas anatómicas o funcionales, necesita la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos». Debe subrayarse que no es sinónima la gran invalidez de la invalidez permanente absoluta. Es más, la gran invalidez puede no ser causa de inactividad laboral definitiva, salvo si es padecida por un inválido absoluto para toda profesión, en cuyo caso lo será por ser esto último.

Indudables deficiencias de nuestro sistema son, aparte de la laxitud que pueda existir en el reconocimiento de las situaciones de incapacidad, el poco eficaz sistema de recuperación y rehabilitación de los incapacitados y, respecto de las totales, la referida a la profesión desempeñada al tiempo de incapacitarse, que deja de tener en cuenta la posibilidad de adquirir capacidad en un nuevo oficio o profesión.

## La jubilación

El gran motivo de la inactividad permanente, y desde luego el que significa una mayor carga económica, es la jubilación. En ella es preciso distinguir entre jubilación voluntaria y forzosa, situaciones ambas que pueden referirse tanto a los trabajadores por cuenta propia como a los que lo son por cuenta ajena, así como a los funcionarios incorporados a la legislación de Clases Pasivas del Estado.

Los trabajadores por cuenta ajena sólo quedan afectados por un tope automático de abandono de la actividad laboral si está pactado en el convenio colectivo que les sea aplicable y siempre que esta jubilación así determinada sea concebida como una medida de política de empleo. Normalmente esta edad suele fijarse entre los 64 y 65 años.

Los funcionarios por regla general se jubilan a los 65 años. Se admiten prórrogas en su relación funcional, aunque con criterios mucho más restrictivos que los expuestos para los trabajadores y siempre que se considere al interesado *apto para el servicio*.

La jubilación voluntaria es el caso habitual en los trabajadores y la excepción en los funcionarios. Estos sólo pueden conse-

guirla, de acuerdo con el artículo 28.2.b) de la LCP cuando lo soliciten quienes tienen cumplidos 60 años y acrediten 30 años de servicios efectivos al Estado.

Lo señalado es la regla general. Sin embargo, ciertos grupos de trabajadores, a causa de la peligrosidad, penosidad o toxicidad de la actividad desarrollada, lo que se acusa por los elevados índices de morbilidad y mortalidad, ven reducida la edad de jubilación en función del tiempo trabajado y de la exposición al riesgo. Entre ellos se encuentran los mineros, los trabajadores del mar, los ferroviarios, los profesionales taúricos así como ciertos artistas. A veces estas reducciones de edad se deben a los que se podrían denominar derechos históricos. Concretamente son los que afectan a los colectivos de trabajadores por cuenta ajena que estuvieron integrados en el Mutualismo Laboral antes del 1 de enero de 1967.

También existen reducciones en la edad de jubilación como medida de fomento del empleo. La disposición final cuarta de la LSS habilita al Gobierno para que disminuya la edad de jubilación siempre que se produzca una sustitución del jubilado por un desempleado. Esta posibilidad se ha hecho efectiva a través del Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio, que rebaja la edad de jubilación a los 64 años.

Este fomento del empleo también se busca con combinaciones de trabajo parcial y jubilación parcial, cuya ordenación está contenida en el artículo 12.4 del ET y en el artículo 166 de la LSS. Aunque de cierto interés, la medida ha tenido poco éxito hasta ahora.

Los llamados Planes de Reconversión normalmente reducen la edad de la jubilación, haciendo posible la jubilación anticipada de los trabajadores a partir de los 60 años.

A todo esto debe agregarse que suelen aparecer en los convenios colectivos medidas que incentivan la jubilación temprana, a través de indemnizaciones inversamente proporcionales a la edad del trabajador.

Debemos añadir que, por lo general, la jubilación es incompatible con cualquier trabajo por cuenta propia o ajena, o con cualquier cargo, profesión o actividad retribuida por cualesquiera Administraciones Públicas. Esto quiere decir, que el jubilado, únicamente con suspensión de su pensión, puede reincorporarse a la actividad económica. Esta circunstancia se amplía continuamente por el distanciamiento entre la esperanza media de vida y la edad de jubilación, circunstancia que, probablemente, aún se ampliará en un futuro inmediato.

**2. ORGANIZACION  
DE LOS SISTEMAS PUBLICOS  
Y PRIVADOS DE PENSIONES  
EN ESPAÑA**



## **Público frente a privado**

Una nación europea, como es España, que se ha convertido en uno de los miembros de ese reducido grupo llamado de los países industriales, que además posee un amplio conjunto de prestaciones sociales, cuyos antecedentes más importantes se remontan al siglo XIX, por fuerza acabará presentando ante nuestros ojos una compleja realidad organizativa, pública y privada, en sus sistemas de pensiones. No en balde desde que aparecieron los primeros Montepíos de funcionarios militares, en el siglo XVIII y hasta que en los momentos actuales entra en colisión, de algún modo, el régimen general de la Seguridad Social, de inequívoca raíz keynesiana con el auge que se pretende tengan los Fondos de Pensiones, en la atmósfera de los años ochenta donde es claro el auge de las reprivatizaciones y una cierta vuelta hacia los regímenes de capitalización, han surgido de modo continuo respuestas variadísimas dedicadas a intentar resolver el problema de las pensiones. Simultáneamente, a lo largo de tan vasto espacio de tiempo, surgieron tentaciones de los políticos, ya para utilizar, de una manera adecuada para sus intereses, pero no para el de los pensionistas, los fondos que se acumulaban en instituciones dedicadas a atender las necesidades de estos últimos, o ya para hacer promesas populistas a corto plazo, que sabían a ciencia y conciencia que no se iban a poder cumplir. De ahí que, más de doscientos años de historia socioeconómica y política, hayan dejado una herencia heteróclita.

La dividiremos en pública y privada, aunque el movimiento del mutualismo voluntario se resiste, por ejemplo, a encasillarse en lo privado sin más, porque le es ajeno el ánimo de lucro.

En el terreno de lo público habremos de distinguir entre las atenciones a los funcionarios y las que reciben los trabajadores.

Aparte de lo anterior, todas estas entidades tienen fronteras tradicionales poco nítidas —más bien habría de hablarse de marcas fronterizas por lo confuso del amojonamiento— con las compañías privadas dedicadas a los seguros de vida e incluso no sólo con las cajas de ahorro, sino también con cualesquiera entidades de crédito. Además, tan complicado conjunto, experimenta un triple enlace internacional. La gigantesca globalización que se extiende por los mercados financieros, y la profusión titularizadora sitúan a estas entidades en el umbral de las tentaciones de una activa vida financiera que debe ser vigilada con atención suma por la Administración, cuidando, asimismo, de que este control preciso no borre muchas posibilidades muy positivas que se encuentran hoy en día en los mencionados mercados financieros. Pero, además de esta conexión, que no se puede echar a un lado, surge otra más, relacionada con los mercados de ahorro nacionales. Concretamente, en España, en más de una ocasión la inversión va por encima del ahorro, lo que plantea problemas importantes de endeudamiento exterior. El fomento del ahorro, público y privado, se ha colocado en un primer lugar de las preocupaciones de la política económica. Como el crecimiento del gasto en pensiones en el actual sistema de reparto disminuye el ahorro público, a consecuencia de la situación deficitaria a la que propende, y las acumulaciones de los fondos de pensiones aparentemente incrementan el privado, se comprenden ciertas polémicas y tendencias. Finalmente, la financiación de buena parte del sistema de pensiones de los trabajadores se efectúa, en parte, con unas cotizaciones empresariales que son, en realidad, un impuesto sobre el volumen de salarios, por lo que disuaden el empleo; simultáneamente, al incrementar los costes laborales unitarios, se impulsan, o frenan, según sean menores o mayores que los de los competidores, las posibilidades de expansión de la economía.

Todo esto ha hecho que multitud de marchas y contramarchas, de experiencias culminadas o solo parcialmente conseguidas, hayan dejado su poso creando una realidad muy compleja que, en algún caso, también se ha complicado aun más por el puro devenir histórico resultante de la Guerra Civil. Tal es lo que, por ejemplo, sucede con las pensiones a favor de excombatientes de ambos bandos contendientes, pertenecientes a las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Carabineros.

## Las organizaciones en favor de los funcionarios

Aparte de antecedentes que, como hemos señalado, se remontan al siglo XVIII y a los movimientos reformistas al siglo XIX, el actual sistema de pensiones de los funcionarios públicos nace, en buena parte, con el Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre de 1926, que aprobó el Estatuto de Clases Pasivas. Apareció con él un doble sistema de protección. Uno obligatorio, llamado de derechos pasivos mínimos, y otro, optativo, de derechos pasivos máximos. Esta dicotomía desapareció con la Ley de 19 de diciembre de 1951, que estableció que quienes tomasen posesión de su primer destino a partir de su publicación —el 23 de diciembre de 1951— quedarían encuadrados, obligatoriamente, en la condición de futuros perceptores de derechos máximos.

Como hitos esenciales de su evolución habrá de señalarse que en la Base II, apartado 5.f) de la Ley 193/1963 de Bases de la Seguridad Social, aprobada el 29 de diciembre, se indica que se englobaría en el sistema español de Seguridad Social a los «funcionarios públicos, civiles y militares, en cualquier situación», señalando en la Base III que existiría un régimen especial que encuadraría a los «funcionarios públicos, civiles y militares», aunque la Disposición Adicional de la Ley estableciese que «la ordenación de la Seguridad Social de los funcionarios públicos» sería objeto «de ley o leyes especiales», lo que parecía concordar con la Base X.7 de la Ley 109/1963 de Bases de Funcionarios Civiles del Estado que señalaba que «se establecerá por Ley el Régimen de Seguridad Social de los funcionarios».

Todo esto parecía mostrar una tensión: ¿un solo sistema de Seguridad Social para todos los españoles? O ¿más bien uno especial para los funcionarios que así mantenía, de hecho, su singularidad?

Como derivado de esta tensión, puede incluso explicarse que con el Decreto 1120/1966, de 21 de abril, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, se quiebre, junto con la Ley 112/1966, de 28 de diciembre y, posteriormente, el Texto Refundido aprobado por Decreto 1599/1972, de 15 de junio, que establece el sistema de pensiones de los funcionarios militares, la antigua unidad que en materia de protección social habían tenido tanto los funcionarios públicos civiles como los militares.

Pronto surgieron excepciones adicionales para los funcionarios de la Administración de Justicia y para los funcionarios de la Administración Local. Estos últimos pasaron a ver gestionado su

régimen especial por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, tutelada por el Ministerio para las Administraciones Públicas. Sin embargo, por el Real Decreto 480/1993, de 3 de abril, se integró en el Régimen General de la Seguridad Social, con lo que concluye su paralelismo en materia de pensiones con el Régimen de Clases Pasivas del Estado.

A los efectos, pues, del Régimen de Clases Pasivas, no quedan afectados ni el personal de las Administraciones Territoriales –autonómica y local–, ni el de Administración de la Seguridad Social, ni el de los Organismos y Entidades estatales autónomos. Las piezas fundamentales son la Ley 28/1975 para las Fuerzas Armadas; la Ley 29/1975 para los funcionarios civiles y el Real Decreto-Ley 16/1978 para los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

Dejando aparte la Ayuda Familiar, ajena a este planteamiento de las pensiones –y por otra parte de escasa entidad–, los funcionarios tienen dos mecanismos de cobertura: los Derechos Pasivos y el Mutualismo Administrativo. Este último atiende, esencialmente la asistencia sanitaria y algunas prestaciones económicas complementarias, no asimilables a pensiones.

Los funcionarios pagan para el régimen de Clases Pasivas una cuota del 3,86% sobre unos haberes reguladores establecidos en cada Ley de Presupuestos, normalizados por nivel del cuerpo de pertenencia. Para 1995 fueron los que se encuentran en el Cuadro 2.1.

### CUADRO 2.1 Haberes reguladores de funcionarios del régimen de clases pasivas

Nivel de Cuerpo	Mensual	Anual
A. (Técnicos) .....	347.596	4.171.146
B. (Gestión) .....	273.567	3.282.799
C. (Administrativo) .....	210.104	2.521.247
D. (Auxiliar) .....	166.227	1.994.722
E. (Subalterno) .....	141.722	1.700.658

Las cuotas de los funcionarios se ingresan en el Tesoro Público, que paga las pensiones que aquéllos causen. Para determinar la respectiva participación –funcionarial y del Tesoro– en el mantenimiento del régimen, debemos hacer referencia a los criterios del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC). De acuerdo con el SEC, el coste para el Estado de las pensiones de los funcionarios públicos se calcula por lo pagado por dicho agente por pensiones de jubilación y de supervivencia, deducidos los ingresos efectuados en el Tesoro

por los funcionarios públicos en activo en concepto de cuota de derechos pasivos. El importe total pagado por el Estado correspondiente a las pensiones de que se ha hecho mención se consigna en la rúbrica de prestaciones sociales.

Como los haberes reguladores fijados en las sucesivas Leyes de Presupuestos experimentan un porcentaje de incremento igual al establecido en la misma Ley para las pensiones ya concedidas, viene a resultar que, para igual número de años y nivel de cuerpo, un funcionario jubilado, por ejemplo en 1985, tiene una pensión de igual importe que la obtenida por otro cuya jubilación se haya producido en 1995.

Este es el régimen común dentro de las Clases Pasivas. A él es preciso añadir las llamadas Pensiones de Guerra; Pensiones Especiales de la Guerra Civil, tanto en favor de mutilados excombatientes de Guerra, como de mutilados civiles de guerra; mutilados militares profesionales de la Guerra (Zona de la República); Excombatientes de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Carabineros de la República, y en favor de familiares de quienes fallecieron con ocasión o por consecuencia de la Guerra Civil. Finalmente existe un grupo heterogéneo de *Otras pensiones*, que a su vez se subdivide en *Pensiones en favor de las víctimas del terrorismo*, cuando la víctima no pertenezca a ningún régimen público de la Seguridad Social, y en favor de diversos colectivos a extinguir o cuya integración, posterior, se efectuó en otro régimen de la Seguridad Social: fundamentalmente del Patronato Nacional Antituberculoso, del PMM, de las Minas de Almadén, Tropas Regulares del Ejército en Marruecos; Policía de Ifni y Sáhara y personal de Embajadas y Legaciones.

Debe consignarse, de modo adicional, que la labor administrativa corresponde a la Subdirección General de Clases Pasivas de la Secretaría de Estado de Hacienda, en el Ministerio de Economía y Hacienda.

Por lo que se refiere al Mutualismo Administrativo, en el aspecto institucional existen tres organismos: la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), tutelada por el Ministerio para las Administraciones Públicas; el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), tutelado por el Ministerio de Defensa, y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU), tutelada por el Ministerio de Justicia e Interior.

La cotización se efectúa sobre los mismos haberes reguladores establecidos a efectos de Clases Pasivas. El *Cuadro 2.2* aclara las cuotas que corresponden a los funcionarios y al Estado. La aportación por *exentos* se debe a que pudieron pertenecer a

### CUADRO 2.2

#### Aportación funcionalarial y cuota del Estado en el Mutualismo Administrativo (1995)

Entidad	Porcentaje cuota funcionario	Porcentaje cuota activo	Estado exento
MUFACE .....	1,89	5,67	0,10
ISFAS .....	1,89	5,67	4,43
MUGEJU .....	1,89	5,67	3,52

estas entidades aquellos funcionarios que se habían jubilado con anterioridad a su creación, así como las pensionistas por viudedad de los anteriores, a cambio de una cuota que se establecía sobre las pensiones que, unos u otras, venían percibiendo de Clases Pasivas. Después esta cuota fue sustituida por una aportación del Estado. En el ISFAS existe otro bloque de exentos, los familiares de quienes prestando el servicio militar no tienen derecho a la asistencia sanitaria por otro concepto.

Además, estas entidades, a través de los denominados Fondos Especiales, han recogido las prestaciones consolidadas en las antiguas Mutualidades de Funcionarios que se integraron en la respectiva Mutualidad o Instituto. Para comprender el volumen económico que significa esta situación, el Cuadro 2.3 intenta aclararlo<sup>5</sup> sobre la base de los créditos iniciales, por supuesto ampliables, para el ejercicio de 1995.

### CUADRO 2.3

#### Créditos iniciales para el ejercicio de 1995 en clases pasivas y mutualismo administrativo (en millones de pesetas)

<i>Prestaciones</i>	
Pensiones de Clases Pasivas .....	718.466,9
Pensiones de Guerra .....	116.901,4
Otras pensiones y prestaciones de las Clases Pasivas .....	9.377,2
Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo ..	45.654,0
Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo .....	170.347,4
Total pensiones .....	844.745,5
Otras prestaciones .....	216.001,4
Total prestaciones .....	1.060.746,9

<sup>5</sup> Como se refleja en el cuadro, por la sección de Clases Pasivas se satisfacen prestaciones a «no funcionarios» públicos (operación de redistribución de renta) en concepto de pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones de clases pasivas.

## Las organizaciones en favor de los trabajadores

El punto de arranque de los sistemas públicos de pensiones de los trabajadores es el Real Decreto de 11 de marzo de 1919 que creó el Retiro Obrero Obligatorio. Integraba a todos los asalariados comprendidos entre los 16 y los 65 años con haberes anuales que, por todos los conceptos, no excediesen de 4.000 pesetas. Se financiaba mediante una cuota patronal de 10 céntimos por asalariado y día, o la alternativa de 3 pesetas al mes, y una aportación del Estado equivalente a un tercio de la del patrono. La población asegurada se dividía en dos grupos: los mayores de 45 años y los que tenían exactamente esa edad o eran menores de la misma. Los mayores de 45 años no tenían derecho a pensión, pero en la llamada *Libreta de capitalización para la ancianidad* se acumulaban las cuotas patronales y las bonificaciones del Estado, más otra bonificación extraordinaria al cumplir la edad reglamentaria o padecer invalidez, con cargo al llamado *Fondo transitorio de bonificaciones*, que se financiaba esencialmente con unos recargos sobre derechos de transmisión de herencias y participación en las herencias vacantes. Las cantidades acumuladas en este Fondo fueron tan importantes que permitieron que quienes cumplieron la edad de retiro pudiesen obtener una pensión anual de 350 pesetas en los ejercicios de 1922 y 1923, que se elevó a 400 a partir de 1924.

Los de 45 años y menos tenían derecho a percibir, al cumplir los 65 años, supuesta la continuidad en el trabajo y en el pago de las cuotas, una pensión de 365 pesetas, la famosa peseta diaria, pensión que se reducía, en el caso de no existir tal continuidad, en función de los días de trabajo por los que se hubiese cotizado.

El sistema financiero de capitalización que constituyó la base del Retiro Obrero, fue sustituido por uno de reparto cuando, en 1939, aparece en su lugar el llamado Seguro de Vejez, cuya financiación, por el artículo 22 de la Orden Ministerial de 2 de febrero de 1940, es «de reparto, reforzado con reservas que aumentan su estabilidad y solvencia». Al integrarse conjuntamente los seguros de vejez y de invalidez, en el artículo 6 del Decreto de 18 de abril de 1947 se señala la necesidad de llevar a cabo un estudio que permita pasar, una vez consolidada su base económica, «del actual (sistema de) reparto simple a otro sistema con fundamento actuarial en el que guarden la correcta proporcionalidad técnica las pensiones a alcanzar con el volumen de las cotizaciones ingresadas», con el fin de «ofrecer a las generaciones afiliadas más jóvenes el estímulo de alcanzar una mayor pensión incrementada en proporción a las cotizaciones realizadas». El Decreto de 29 de diciembre de 1948 unificó su campo de aplicación con el de

los otros Seguros Sociales obligatorios —los de Enfermedad y de Subsidios Familiares—, comprendiendo a los trabajadores cuyas rentas de trabajo no excedieran de 18.000 pesetas anuales. Su cotización se fija en el 18% sobre los salarios, repartida entre el 4% para el de Vejez e Invalidez, el 9% para el de Enfermedad y el 5% para los Subsidios Familiares. Las pensiones se otorgaban, en principio, con cuantía fija, siempre que hubiesen cumplido los 65 años y tuviesen un mínimo de cotización de 1.800 días.

Prácticamente por las mismas fechas, a partir de la Orden Ministerial de 24 de octubre de 1946 se crea, en la Dirección General de Previsión del Ministerio de Trabajo, el Servicio de Mutualidades y Montepíos, que va a desarrollar un sistema de pensiones complementario, el denominado del Mutualismo Laboral, con una fuerte carga corporativista. Las entidades que lo constituyen mantienen entre ellas un específico régimen de reaseguro a través de la Caja de Coordinación y Compensación, creada por Decreto de 29 de septiembre de 1948. Sus funciones serán reguladas por la Orden de 27 de marzo de 1950. La financiación del Mutualismo será de capitalización parcial, o de reparto de capitales de cobertura. Las inversiones del conjunto de estas Mutualidades y Montepíos se orientaron, esencialmente, hacia la suscripción de Deuda Pública o de valores de empresas públicas que tenían dificultades de acceso a los mercados financieros normales. Posteriormente, se consideró que eran análogas a éstas las inversiones dedicadas a la construcción e instalación de las Universidades Laborales y al Plan Nacional de Instalaciones Sanitarias de la Seguridad Social. Quedaba un 20% que era de relativa libre disposición para las diversas Mutualidades Laborales, pues se podía colocar en inmuebles, en títulos privados de renta fija o variable con cotización en Bolsa, o en inversiones de carácter social. Estos porcentajes se alterarían por el Decreto 2328/1963, de 7 de septiembre. Parece evidente que, dejando a un lado la carencia de estudios actuariales y económicos adecuados, no se creaba ninguna base que pudiera semejarse a un sistema ortodoxo de capitalización. Todo se complicaba por problemas de territorialidad y sectoriales que culminan con la creación de las llamadas Cajas de Empresa y una cotización dispar según las entidades. El 31 de marzo de 1961 oscilaba entre el 8 y el 11% sobre el llamado salario-base de cotización, con un tope inicial de 5.000 pesetas mensuales, que se elevó posteriormente. Las prestaciones tampoco eran homogéneas.

La situación financiera creada pasó a ser tan caótica e intolerable que se decidió ir hacia un sistema de reparto con la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 que, surgida entre fortísimas polémicas, acabó por dar un paso muy importante hacia la transformación de un sistema bismarckiano, con fuertes car-

gas corporativistas, en uno general de reparto, más vinculado a los planteamientos de Beveridge.

En esos momentos, ya se adivinaba que habían surgido problemas muy serios en nuestro especial sistema de capitalización. El Informe que entonces elaboró el Sindicato Nacional del Seguro recalcó algunas cuestiones muy preocupantes del sistema entonces existente. En este documento se subrayaba hasta qué punto era ya gigantesco el déficit del Mutualismo Laboral, que se pretendía obviar con «la teoría de que el Estado ya proveerá aumentando las cotizaciones, sobre las que, en el fondo, se han edificado las Mutualidades Laborales», lo cual era «una teoría irreflexiva, por cuanto la realidad de las leyes económicas no perdona el dedicar a los pasivos de una nación cantidades superiores al exceso, sobre su propio consumo, de la producción alcanzada por los activos. La carga de la Seguridad Social gravita directamente sobre los precios, por cuanto es costo de la mano de obra, si no se financia con impuestos indirectos, y repercute a través de los instrumentos de consumo sobre los mismos a los que quiere aliviar, dándose la paradoja de que los económicamente débiles, para los que se ha creado la Seguridad Social, han de soportar no solamente el costo de la misma, sino también el de beneficios otorgados a los económicamente fuertes»<sup>6</sup>.

El nuevo sistema de Seguridad Social estaba constituido, en virtud del Decreto 907/1966, de 21 de abril, que aprueba el texto articulado de la Ley de Bases, por un Régimen General y once Regímenes Especiales, algunos de los cuales pronto se observó que, en ciertas ocasiones, se desarrollaban normalmente —Agrario, Mar, Autónomos, Servidores Domésticos y Representantes de Comercio—; mientras que otro, el de Estudiantes, no varió para nada su normativa; y que no se desarrollaron cuatro y en tanto que, en cambio, surgieron otros nuevos: Ferroviarios, Minería del Carbón, Artistas, Toreros, Escritores de Libros y, finalmente, Jugadores de Fútbol, mientras que el Régimen General incorporaba, de modo incansable nuevos colectivos, desde los miembros del Congreso de los Diputados y del Senado a los Ministros del Culto de la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día en España; desde los reclusos que realizan trabajos penitenciarios retribuidos a los mozos arrumbadores de Aduanas, o desde los miembros de las Corporaciones Locales con dedicación exclusiva a los ciclistas profesionales. Como es natural, esto quiere decir, que se desdibuja el carácter de la Seguridad Social en cuanto atiende a trabajadores y funcionarios, con lo que, en todos sus aspectos, y concretamente

---

<sup>6</sup> Puede consultarse en el libro de Juan Eugenio Blanco, *Planificación de la Seguridad Social en España*, págs. 420 y siguientes, Ediciones Marte, Barcelona, 1964.

en el de las pensiones, se tiñe de asistencia social y pierde con más fuerza de lo que se esperaba en 1963 y 1966, los lazos pretéritos con instituciones de previsión social. Otros colectivos permanecieron al margen, tanto del Régimen General como de cualquiera de los Especiales, incluido el de Clases Pasivas, como sucede con los Notarios, que mantienen su propia Mutualidad Notarial, cuyos Estatutos fueron aprobados por Decreto 2718/1973 de 19 de octubre.

Simultáneamente el Mutualismo Laboral acaba por fundir su jubilación con las prestaciones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez. Así es como surge la Pensión de Vejez. Se decide que su cuantía vendrá determinada por un porcentaje según años de cotización a la Seguridad Social. Algo similar sucede con las prestaciones por invalidez permanente, así como con las prestaciones por muerte y supervivencia que comprenden subsidios de defunción, pensiones vitalicias o subsidios temporales de viudedad, pensiones de orfandad y, finalmente, pensiones vitalicias, o en su caso, subsidios temporales en favor de familiares.

Este resultado de la reforma de 1963-1967, orientó el mecanismo de las pensiones hacia un sistema de reparto por períodos plurianuales con la constitución de tres Fondos, el de nivelación de cuotas, el de garantía y un Fondo Especial con los excedentes que resultasen una vez cubiertos los dos anteriores. Además atribuyó las funciones y servicios relativos a las pensiones, tanto por vejez como por invalidez permanente y por muerte y supervivencia, a las Mutualidades Laborales.

Por la Ley 24/1972, de 21 de julio, en la pensión de vejez, que se pasa a llamar de jubilación, se funden definitivamente las pensiones que tenían una base contributiva general y las que tenían una base profesional, ratificando el Decreto 1562/1967, de 6 de julio. También se pasa de cotizaciones sobre bases tarifadas a efectuarlo por salarios reales, lo que exigió un régimen transitorio que concluyó el 31 de marzo de 1975.

El Pacto de La Moncloa, la crisis económica iniciada a finales de 1973 y la transición política plantearon serios problemas al sistema de pensiones de jubilación. La primera respuesta fue la asunción del principio de caja única para todo el sistema, consagrado con la creación de la Tesorería General de la Seguridad Social por el Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre. El Real Decreto-Ley 36/1978, de 18 de noviembre, es el que transformaría la vieja estructura de la gestión de las pensiones de jubilación basada, por un lado, en el Instituto Nacional de Previsión y por otro, en las Mutualidades Laborales, en otra nueva centrada en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

La Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, supuso esencialmente, en materia de pensiones, elevar a quince años el período mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación, de los que dos habrían de estar comprendidos dentro de los ocho años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho; modificó el período mínimo de cotización requerido para la pensión por invalidez permanente; la determinación de la base reguladora para el cálculo de las pensiones quedó referida a las de cotización durante un período de ocho años; finalmente se estableció que las pensiones causadas por aplicación de esta Ley serían revalorizadas al comienzo de cada año de acuerdo con el incremento del IPC previsto por el Gobierno para el año. Con el Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, se produce una amplia integración de regímenes especiales en el general.

La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, dio un paso más en el sentido de acentuar la base nacional y no la profesional, al establecer un sistema de pensiones de carácter no contributivo, sujeto a prueba de necesidad, de acuerdo con lo establecido en el texto constitucional, llegándose así a la universalización del sistema de pensiones públicas. El derecho a las pensiones se hace depender de una insuficiencia de recursos, ampliando el marco de las pensiones asistenciales de la Ley de 21 de julio de 1960 y el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, así como el de las pensiones mínimas cuya cuantía no se vinculaba con el período de seguro o nivel de cotización cumplido por los beneficiarios de aquéllas, bajo el criterio de unidad económica familiar o de convivencia, y previo un período de residencia mínimo en el territorio nacional, de cinco años para la invalidez y diez para la jubilación.

Como se comprende, ésta fue una medida expansiva del gasto, con lo que, pronto, comenzó a estimarse que, no ya el conjunto del Estado del Bienestar español, sino más concretamente, el sistema de pensiones existente podía convertirse en un elemento desequilibrador del conjunto del sistema económico que se lanzaba a afrontar las exigencias derivadas del cumplimiento de los Acuerdos de Maastricht.

El nuevo Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que cierra esta síntesis, así como la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, no parece vayan a influir, en más o en menos, sobre este problema financiero; más bien vuelve a poner sobre la mesa, como cuestión a resolver, la de los problemas permanentes de nuestra seguridad social.

## Una síntesis numérica

El sistema SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) incluye como función vejez sólo los gastos explícitamente dirigidos a los viejos, calculados como los gastos en pensiones de invalidez de los mayores de 65 años, las pensiones de jubilación, y los servicios sociales dirigidos específicamente a los jubilados. No se incluyen las prestaciones de supervivencia, aunque los beneficiarios sean ancianos, ni las prestaciones sanitarias percibidas por los jubilados. Sí, como se acaba de señalar, los servicios sociales.

El Cuadro 2.4 aclara perfectamente la cuestión, ofreciendo una síntesis numérica de las grandes cifras. Queda de manifiesto que la entidad, con mucho, más importante, es la Seguridad Social con un 84% del total del gasto en prestaciones de la vejez. Este gasto total, por otro lado, supone un 7,4% del PIB a precios de mercado. La participación de la Seguridad Social significa un 6,2% del PIB. Su importancia queda, pues, fuera de toda duda. En 1980 suponía este gasto total en vejez un 5,4% del PIB; en 1985, fue ya el 6,4%.

### CUADRO 2.4

#### Gastos en prestaciones para la vejez en 1994 según entidades (en millones de pesetas)

	Seguridad Social	Funcionarios	Otros	Total
Sustitución rentas .....	3.817.949	455.232	146.466	4.419.647
Otras prestaciones .....	126.724	2.969	99.768	229.461
<i>Prestaciones sociales en dinero</i> ..	<i>3.944.673</i>	<i>458.201</i>	<i>246.234</i>	<i>4.649.108</i>
Reembolsos por acción social	400	0	1.605	2.005
Suministro directo de acción social .....	25.982	710	21.627	48.319
Otros suministros directos .	0	0	2.992	2.992
<i>Prestaciones en especie</i> .....	<i>26.382</i>	<i>710</i>	<i>26.224</i>	<i>53.316</i>
Suministro directo de acción social .....	40.742	0	33.803	74.545
<i>Otras prestaciones en bienes y servicios</i> .....	<i>40.742</i>	<i>0</i>	<i>33.803</i>	<i>74.545</i>
TOTALES .....	4.011.797	458.911	306.261	4.776.969

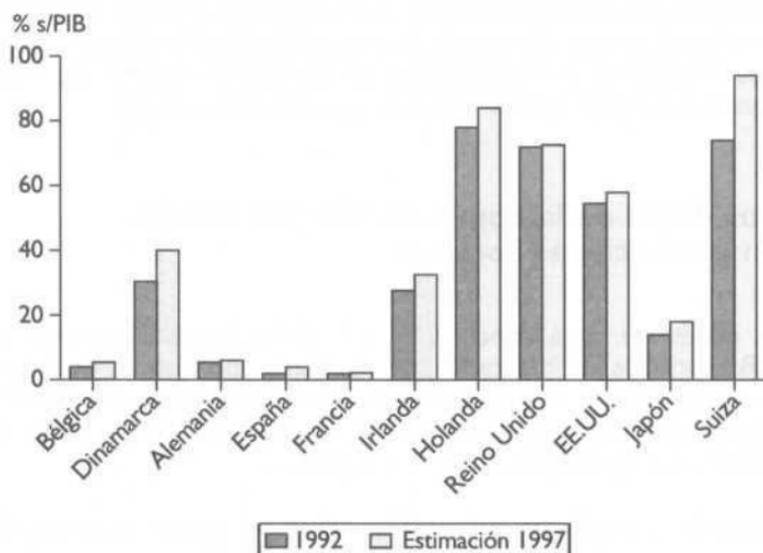
## El sistema privado de pensiones

La reforma iniciada en 1978 tuvo, entre otras, la intencionalidad inequívoca de relegar a las mutualidades de previsión y, en general, al sector económico no lucrativo, hacia posiciones secundarias en la tarea de suplir o complementar a las pensiones

de la Seguridad Social obligatorias. Simultáneamente, se trata de crear un clima favorable en la opinión pública en torno a los planes y fondos de pensiones. Además, se penaliza la concurrencia de pensiones si tienen alguna base en el sector público, pero nada se dice de esta acumulación si procede del ahorro dirigido hacia el sector privado. Esto ha producido un deslizamiento facilitado por la disposición final segunda de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, que autoriza expresamente a Organismos, Administraciones, Entidades y Empresas públicas, a promover fondos y planes de pensión en iguales condiciones que los establecimientos productivos del sector privado.

En la actualidad la importancia que tienen los fondos de pensiones en España es muy reducida, como se observa en el *Gráfico 2.1*. Aun así, estos sistemas complementarios privados tienen una base jurídica muy heterogénea. Existen esencialmente, los planes de pensiones de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones; las Mutualidades de Previsión Social, dentro de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados; finalmente, los seguros de vida a través de esta Ley que acabamos de mencionar. Las entidades de previsión social voluntarias relacionadas con este movimiento del Mutualismo privado, tienen un peso considerable en la Comunidad Autónoma Vasca, gracias a la Ley 25/1983, de 27 de octubre, aprobada por el Parlamento Vasco, con un Reglamento aprobado por el Decreto 87/1984,

**GRAFICO 2.1**  
**Volumen total de activos de los fondos de pensiones**



de 20 de febrero. Esta realidad vasca se completó, y ahí está la raíz de esta expansión y éxito, con el régimen fiscal que se atribuye a socios protectores, de número y beneficiarios, al aprobar las Diputaciones Forales en julio de 1988 las Normas Forales que regulan esta situación tributaria.

De acuerdo con lo que se observa en el *Cuadro 2.5*, la evolución de los Fondos de Pensiones en España en los últimos siete años, muestra, en primer lugar, que el patrimonio se ha más que triplicado. También la escasa incidencia del sistema asociado y que los planes de empleo van más despacio que el sistema individual. *Estos planes de empleo* obligan a acoger a la totalidad del personal empleado por el promotor con, al menos, dos años de antigüedad está acogido, o en condiciones de acogerse al citado modelo de empleo. En un *plan de sistema* asociado, la totalidad de los asociados pueden acceder al plan en igualdad de condiciones y derechos. Los *planes del sistema individual* son aquellos en los que cualquier persona que manifieste su voluntad de adhesión y tenga capacidad para obligarse, puede hacerlo en los términos contractuales especificados para cualquiera de los miembros adheridos.

Como síntesis de estos diversos caminos posibles para obtener pensiones privadas derivados de sistemas de capitalización, debe destacarse, por ahora, que existe en España una tal heterogeneidad en materia fiscal y en normas contables, que de momento parece muy difícil prever un firme y robusto desarrollo. Sin duda, la legislación vigente apunta hacia los Fondos de Pensiones como única figura con proyección de futuro, por las claras ventajas fiscales concedidas. Los seguros con contenido de ahorro, ya sean colectivos como particulares, a pesar de ser una figura internacionalmente implantada, tienen en nuestro país una fiscalidad que los sitúa en desventaja frente a los fondos de pensiones. Los Montepíos y Mutualidades se configuran dentro de este panorama como figuras abocadas a la transformación.

## Los datos de la comparación con Europa en prestaciones sociales

Es necesario, para concluir, ligar lo dicho hasta ahora con el PIB a precios de mercado por habitante, porque es evidente que cuanto más alta es una renta, menos sacrificio cuesta soportar un mismo porcentaje para un cierto fin. Para 1994, el *Cuadro 2.6* lo pone bien de manifiesto.

Cuando se ponen en relación las cifras del gasto corriente de protección social por habitante de cada Estado con su respec-

**CUADRO 2.5.**  
**Evolución de los Fondos de Pensiones en España**  
**A) Patrimonio (en millones de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Sistema individual .....	170.108	287.628	462.064	629.682	786.448	-	1.512.086
Sistema asociado .....	15.896	22.804	29.950	41.687	50.662	-	84.343
Sistema empleo .....	348.839	503.332	505.395	574.040	666.438	-	1.304.961
Total .....	534.843	813.764	961.409	1.245.409	1.503.548	2.136.768	2.901.390

**B) Partícipes (número)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Sistema individual .....	530.552	710.677	875.041	1.066.872	1.299.675	1.504.111	1.839.916
Sistema asociado .....	15.987	21.309	26.358	62.791	67.759	72.954	72.609
Sistema empleo .....	81.420	110.315	116.372	146.841	157.613	222.249	266.062
Total .....	627.958	842.301	1.017.771	1.276.382	1.525.047	1.799.314	2.578.647

Fuente: INVERCO.

**CUADRO 2.6**  
**Relación entre el Producto Interior Bruto y el gasto corriente de protección social**  
**en los Estados miembros de la Unión Europea. En 1994**

	PIBpm por habitante			Gasto corriente de protección social por habitante				
	En ECU (A)	En % de la media	En ECU (B)	En % de la media	En % del PIBpm (100 B/A)	Esperado* en ECU (C)	Indicador de esfuerzo (100 B/C)	
Luxemburgo .....	29.249,4	175,9	7.278,5	152,4	24,9	8.867,3	82,1	
Dinamarca .....	23.763,8	142,9	8.019,6	167,9	33,7	7.046,9	113,8	
Alemania .....	21.181,9	127,4	6.519,8	136,5	30,8	6.190,1	105,3	
Austria .....	20.813,8	125,2	6.275,6	131,4	30,2	6.068,0	103,4	
Francia .....	19.351,7	116,4	5.902,8	123,6	30,5	5.582,8	105,7	
Bélgica .....	19.009,9	114,3	5.142,1	107,7	27,0	5.469,4	94,0	
Suecia .....	18.854,0	113,4	..	..	..	5.417,6	..	
Países Bajos .....	18.316,4	110,1	5.923,7	124,1	32,3	5.239,2	113,1	
Finlandia .....	16.127,1	97,0	5.615,9	117,6	34,8	4.512,7	124,4	
Europa-14** .....	16.628,7	100,0	4.775,1	100,0	28,7	4.679,2	102,0	
Reino Unido .....	14.697,3	88,4	4.127,8	86,4	28,1	4.038,3	102,2	
Italia .....	14.980,6	90,1	3.789,1	79,4	25,3	4.132,3	91,7	
Irlanda .....	12.252,7	73,7	2.590,5	54,3	21,1	3.227,0	80,3	
España .....	10.386,1	62,5	2.450,5	51,3	23,6	2.607,6	94,0	
Grecia .....	7.724,4	46,5	1.236,4	25,9	16,0	1.724,4	71,7	
Portugal .....	7.355,1	44,2	1.435,4	30,1	19,5	1.601,8	89,6	

\* Estimado a partir de la ecuación de regresión lineal que correlaciona el PIBpm por habitante y el gasto corriente de protección social por habitante de todos los Estados menos Suecia. a saber:  $y = -838.929 + 0.332 x$  ( $r = 0,95$ ).

\*\* Todos los Estados menos Suecia.

Fuente: Elaborado a partir de datos de EUROSTAT: Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994, Luxembourg, 1996.

tivo PIBpm por habitante, como variable independiente, se advierte, como también es natural, una fuerte correlación positiva ( $r = 0,95$ ).

Si se acepta la hipótesis de que la línea de regresión obtenida de esta correlación determina el nivel que el gasto corriente de protección social por habitante de cada país tendría que alcanzar de acuerdo con el nivel de su PIBpm por habitante, según los patrones de bienestar social de la Unión Europea, la comparación del valor así estimado con el real, permitiría conocer hasta qué punto el gasto real en protección social está en consonancia con el nivel económico de cada país.

De acuerdo con esta hipótesis, el porcentaje que el gasto corriente de protección social, expresado en tanto por ciento del PIBpm de cada país, representa sobre su valor estimado por la vía de la regresión lineal, se puede tomar como *indicador de esfuerzo* del país en este campo. Dicho indicador revela que, en 1994, los mayores esfuerzos los realizaba Finlandia, con gastos de protección social por habitante que superaban en más de un 24% lo que cabría esperar de su PIBpm por habitante; en más de un 13% los superaban Dinamarca y los Países Bajos. Los menores esfuerzos parecen corresponder a Grecia, Irlanda y Luxemburgo. El bajo índice de esfuerzo de este último país hay que ponerlo en relación con sus bajísimas tasas de paro, que le ahorran un importante renglón del gasto de protección social, de mucho peso en otros países. España se sitúa un 6% por debajo de lo que teóricamente le correspondería (indicador; 94,0).

Este ejercicio permite comprobar hasta qué punto pueden ser engañosas las comparaciones del gasto de protección social medido en porcentaje del PIBpm. Así, en 1994, España y Luxemburgo, dedicaron a protección social porcentajes similares de sus respectivos PIBpm (el 23,6% España y el 24,9% Luxemburgo); pues bien, reducidos ambos porcentajes a una moneda común, como el ECU, resulta que Luxemburgo gastó en protección social, por habitante, casi el triple que España (7.278,5 ECU, frente a 2.450,5); pero este triple gasto lo realizó Luxemburgo con menor esfuerzo que España (82,1, frente a 94,0). Por otro lado, Bélgica y España realizaron aproximadamente el mismo esfuerzo en protección social (94,0 en ambos casos), pero Bélgica dedicó a estas atenciones, por habitante, más del doble que España (5.142,1 ECU, frente a 2.450,5), para lo cual le bastó con emplear en ello un porcentaje del PIBpm superior al de España en sólo un 14,4% (27,0% frente a 23,6%).

Otra particularidad del porcentaje del PIBpm como medida de la protección social, muy a tener en cuenta en el análisis de

series temporales, es que, con dicho porcentaje, se está midiendo, a la vez, la evolución general de la economía. En efecto, la mayor parte del importe de los gastos de protección social viene determinada por normas internas ajenas a los avatares de la coyuntura, por lo que mantiene su tendencia endógena con independencia de las fluctuaciones del ciclo económico. Por ello, puede suceder que, en las fases ascendentes del ciclo, el gasto de protección social crezca en términos reales al tiempo que desciende su valor expresado en porcentajes del PIBpm, por lo que la utilización de este indicador sin conocer sus limitaciones llevaría a pensar que ha descendido la intensidad de la protección social.

La excepción más relevante a este comportamiento autónomo de los gastos sociales con respecto a las vicisitudes del ciclo económico la constituye la protección por desempleo, cuyo gasto asciende, por lo común, en las fases descendentes del ciclo. Excepción menor es la de las prestaciones por incapacidad temporal, cuyo gasto, en términos reales, suele seguir las incidencias ascendentes o descendentes del ciclo.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, al estar excluidas del SEEPROS las prestaciones de enseñanza, el campo de observación en relación con lo que habitualmente se integra en el Estado del Bienestar, no es completo. Además, aunque últimamente se han incorporado a la Unión Europea Austria, Finlandia y Suecia, EUROSTAT aún no ha publicado toda la información referente a estas naciones. Nada viene de los datos en los términos del SEEPROS de Suecia, y solamente aparecen los de Austria para 1994 y los de Finlandia, de 1990 a 1994. No se pueden, pues, ofrecer series temporales completas de todos los países. Es más, si se quiere trabajar con series un poco largas, con respecto a Alemania es preferible utilizar solamente los datos de la antigua Alemania occidental. Es lo que se ha hecho aquí; es decir, para la comparación de datos de un solo año, se utilizan, en principio, los de la Alemania reunificada; pero, para el análisis de series temporales, se toman los datos de la República Federal de Alemania en su situación territorial anterior al 3 de octubre de 1990, fecha en que el territorio de la extinta República Democrática de Alemania se incorporó a la República Federal.

En el Cuadro 2.7, se han incluido los datos de dos años bajos del ciclo económico, 1981 y 1993, y los datos de un año alto, 1989. Esto permite comprobar cómo el porcentaje del PIBpm que representan los gastos sociales es, por lo común, mayor en los momentos bajos y menor en los momentos altos del ciclo, y confirma lo que ya se ha dicho sobre las limitaciones de este indicador.

**CUADRO 2.7****Evolución de los gastos corrientes de protección social en los Estados miembros de la Unión Europea**

De 1981 a 1994

En porcentajes del PIBpm

	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Finlandia .....	:	:	:	:	:	25,4	30,1	34,1	35,2	34,8
Dinamarca .....	30,1	30,1	27,8	27,4	29,9	29,8	30,9	32,1	33,3	33,7
Países Bajos .....	31,2	33,4	31,7	32,0	31,0	32,2	32,3	32,9	33,4	32,3
Francia .....	26,7	28,3	28,8	28,1	27,5	27,6	28,4	29,2	30,9	30,5
Austria .....	:	:	:	:	:	:	:	:	:	30,2
Suecia .....	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Reino Unido .....	23,7	23,9	24,3	23,5	21,7	22,7	25,3	27,0	27,8	28,1
Alemania occd. ....	29,7	28,9	28,4	28,6	27,6	26,9	26,4	26,8	27,7	27,7
Europa-12/90 *	25,6	26,2	26,0	25,9	24,9	25,2	25,9	26,8	27,8	27,6
Bélgica .....	30,0	30,8	29,3	29,0	26,7	26,9	27,4	27,0	27,0	27,0
Italia .....	21,1	22,9	22,6	22,9	22,7	23,6	24,1	25,5	25,7	25,3
Luxemburgo .....	28,2	27,2	23,1	23,1	21,8	22,5	23,6	23,9	24,6	24,9
España .....	19,5	19,3	19,9	19,7	20,1	20,7	21,8	23,0	24,5	23,6
Irlanda .....	21,3	23,9	23,6	22,4	19,4	19,4	20,5	21,3	21,5	21,1
Portugal .....	14,5	14,0	14,1	14,1	14,5	15,0	17,3	18,1	18,5	19,5
Grecia .....	10,9	13,8	15,4	16,1	16,4	16,1	15,3	14,9	15,8	16,0

\* La Europa de los Doce en la situación territorial de Alemania antes del 3 de octubre de 1990.

Fuente: EUROSTAT: Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994, Luxembourg, 1996.

Para el análisis de la evolución comparada del gasto de protección social parece más razonable obtener, para cada país, el importe por habitante del gasto de cada año en moneda nacional y convertirlo a una unidad común a los precios de un cierto año de referencia.

Siguiendo una práctica corriente últimamente en EUROSTAT, como unidad monetaria de referencia se ha elegido el ECU a los cambios de 1985. Para la obtención del importe del gasto por habitante de cada país en esta unidad se han realizado las operaciones siguientes:

- división del gasto en moneda nacional de cada año por el número medio de habitantes del país en ese año;
- conversión del gasto por habitante, en moneda nacional de cada año, a moneda nacional a los precios de 1985, utilizando para ello los respectivos índices de precios de consumo;
- conversión del gasto por habitante, en moneda nacional a los precios de 1985, a ECU de 1985, a través del tipo de cambio medio que cada moneda hubiese tenido en este año.

En este proceso de transformación hay, al menos, dos cosas objetables. Por un lado, que no todos los precios evolucionan

al ritmo de los precios de consumo; por otro lado, que el cambio en ECU no refleja el poder adquisitivo anterior de la moneda de cada país. Pero evitar los sesgos introducidos por estos dos hechos sería excesivamente complicado. En vez de ECU se podrían haber utilizado unidades de Paridad de Poder de Compra (PPC), pero éstas, referidas también a los precios de consumo, sólo son válidas para hacerse cargo del poder adquisitivo de las prestaciones en dinero, pero no tanto ya para el tratamiento de gastos globales. Por ello se ha optado aquí por la conversión a ECU a los precios de 1985, como hace EUROSTAT, sin olvidar sus limitaciones. El resultado es el que ofrece el Cuadro 2.8.

### CUADRO 2.8

**Evolución de los gastos corrientes de protección social en los Estados miembros de la Unión Europea 1981 a 1994** En ECU por habitante a precios constantes de 1985

	1981	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dinamarca ...	3.201,8	4.174,6	4.722,1	4.760,5	4.994,2	5.210,1	5.446,9	5.762,9
Luxemburgo ..	..	3.172,2	3.995,6	4.166,2	4.505,1	4.661,9	5.009,9	5.237,5
Finlandia .....	3.782,5	..	..	4.387,1	4.592,4	4.892,7	4.968,8	5.098,2
Alemania * .....	3.196,7	3.815,9	4.262,8	4.326,5	4.424,6	4.521,0	4.520,0	4.579,4
Francia .....	3.583,9	3.605,9	3.925,8	4.007,5	4.127,5	4.272,3	4.444,4	4.474,6
Países Bajos ..	..	3.702,9	3.959,2	4.248,0	4.280,2	4.366,7	4.396,3	4.321,7
Austria .....	3.172,5	..	..	..	..	..	..	4.253,7
Bélgica .....	..	3.140,4	3.355,5	3.478,9	3.588,3	3.621,3	3.588,6	3.676,2
Suecia .....	..	..	..	..	..	..	..	..
Reino Unido ..	2.295,4	2.595,7	2.713,2	2.764,0	3.021,8	3.213,7	3.425,8	3.568,5
Europa 12/90*.	2.517,4	2.722,1	3.035,2	3.140,4	3.279,9	3.412,4	3.495,0	3.539,3
Italia .....	1.934,3	2.230,7	2.671,4	2.865,4	2.995,3	3.158,8	3.138,9	3.132,1
Irlanda .....	1.469,7	1.675,6	1.722,8	1.786,6	1.893,3	2.011,4	2.135,9	2.216,3
España .....	1.051,3	1.132,7	1.410,8	1.512,4	1.644,9	1.754,5	1.837,9	1.794,0
Portugal .....	462,2	436,6	605,8	654,9	784,8	862,1	878,8	937,3
Grecia .....	534,1	815,3	898,8	874,4	843,8	810,0	840,1	861,1

\* La Europa de los Doce con Alemania en la situación territorial anterior al 3 de octubre de 1990.

Fuente: EUROSTAT: Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994, Luxembourg, 1996.

Por los datos de los Cuadros 2.7 y 2.8 se comprueba cómo, para el conjunto de la Europa de los Doce, de 1985 a 1989, el gasto corriente de protección social, medido en porcentajes del PIBpm, descendió del 26,0 al 24,9%, es decir, un 4,23%; sin embargo, medido en ECU por habitante a los precios constantes de 1985, pasó de 2.722,1 a 3.035,2, esto es, se incrementó en un 11,5%, en términos reales. En el caso particular de la Alemania occidental, de 1981 a 1991, el gasto corriente de protección social en los términos del PIBpm descendió del 29,7 al 26,4%, es decir, un 11,1%, mientras que, en ECU por habitante a precios constantes, subió de 3.782,5 a 4.424,6, esto es, se incrementó en un 16,98% en términos reales. Estos datos bastan para hacerse cargo de los errores a que puede dar

lugar, en el análisis de series temporales, el uso aislado de la expresión del gasto social en porcentajes del PIBpm.

Si se quiere hacer más visible el ritmo al que ha evolucionado, en cada país, el gasto corriente de protección social por habitante, en términos reales (o próximos a la realidad), conviene convertir a números índices los datos del cuadro 2.8, tal como se ha hecho con el cuadro 2.9.

## CUADRO 2.9

### Evolución de los gastos corrientes de protección social en los Estados miembros de la Unión Europea

1981 a 1994 En ECU por hab. a precios constantes de 1985  
(Índice 1981 = 100)

	1981	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dinamarca .....	100	106,6	120,6	121,6	127,5	133,0	139,1	147,2
Luxemburgo .....	100	99,1	124,8	130,1	140,7	145,6	156,5	163,6
Finlandia* .....	100	100,9	112,7	114,4	117,0	119,5	119,5	121,1
Alemania occidental .....	100	112,8	122,8	125,4	129,1	133,7	139,0	140,0
Países Bajos .....	100	103,3	110,5	118,5	119,4	121,8	122,7	120,6
Austria .....	100	100,9	112,7	114,4	117,0	119,5	119,5	121,1
Bélgica .....	100	99,0	105,8	109,7	113,1	114,2	113,1	115,9
Suecia .....	100	113,1	118,2	120,4	131,6	140,0	149,3	155,5
Reino Unido .....	100	113,1	118,2	120,4	131,6	140,0	149,3	155,5
Europa 12/90** .....	100	108,1	120,6	124,7	130,3	135,6	138,8	140,6
Italia .....	100	115,3	138,1	148,1	154,9	163,3	162,3	161,9
Irlanda .....	100	114,0	117,2	121,6	128,8	136,9	145,3	150,8
España .....	100	107,7	134,2	143,9	156,5	166,9	174,8	170,7
Portugal .....	100	94,5	131,1	141,7	169,8	186,5	190,1	202,8
Grecia .....	100	152,7	168,3	163,7	158,0	151,7	157,3	161,2

\* Índice 1990 = 100

\*\* La Europa de los Doce en la situación territorial de Alemania antes del 3 de octubre de 1990.

Fuente: EUROSTAT: Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994, Luxemburgo, 1996.

Los datos del Cuadro 2.9 ponen de manifiesto a qué ritmo han evolucionado los gastos corrientes de protección social en los distintos países de la Unión Europea en los últimos años. Por esta vía se advierte cómo, en general, han sido los países que menos gastaban en protección social en 1981 los que han aumentado estos gastos a un ritmo más fuerte. Así, a la cabeza de todos los países aparece Portugal, que, de 1981 a 1994, ha duplicado largamente su gasto por habitante, en términos reales. La segunda posición la ocupa España, que en 1994 gastaba en protección social por habitante un 70% más que en 1981. Le sigue Luxemburgo, que incrementó su gasto por habitante en este período en más del 63%. Las posiciones siguientes las ocupan Italia y Grecia, con un incremento superior al 61%, el Reino Unido, con más del 55%, e Irlanda, con más del 50%. En los demás países del grupo de los doce, el incremento fue inferior a la media comunitaria, situada en algo más del 40%.

En este grupo, con la sola excepción de Luxemburgo, figuran todos los países que ya en 1981 gastaban en protección social más de 3.000 ECU-1985 por habitante.

Finalmente, conviene observar la distribución de los gastos corrientes de protección social entre prestaciones de protección social, gastos de administración y demás gastos corrientes. El grueso de los mismos lo constituyen las prestaciones de protección social, que son transferencias en dinero o en especie a los hogares. Pero la realización de estas transferencias requiere unos gastos de administración. Además, por distintas razones, las entidades gestoras de la protección social realizan ciertos gastos que no se pueden clasificar estrictamente ni como prestaciones ni como gastos de administración, por lo que se anotan bajo la rúbrica residual de «demás gastos corrientes». En España y en otros países, los gastos incluidos en esta última rúbrica son muchas veces gastos sociales que no se pueden, sin embargo, clasificar como prestaciones sociales, por no consistir en transferencias a los hogares. En el año 1994, la distribución de los gastos corrientes según su naturaleza es la que se muestra en el Cuadro 2.10.

### CUADRO 2.10

#### Distribución de los gastos corrientes de protección social entre prestaciones de protección social, gastos de administración y demás gastos corrientes en los Estados miembros de la Unión Europea

En 1994

En porcentajes del total

	Prestaciones de protección social	Gastos de administración	Demás gastos corrientes
Dinamarca .....	97,22	2,78	:
Finlandia .....	97,19	2,81	:
Austria .....	96,70	1,87	1,43
Luxemburgo .....	96,51	2,81	0,68
España .....	96,19	2,28	1,53
Reino Unido (1993) .....	96,17	3,72	0,11
Italia .....	96,10	3,38	0,52
Alemania .....	96,07	2,62	1,31
Bélgica .....	95,69	3,24	1,07
Irlanda .....	95,66	4,23	0,11
Países Bajos .....	95,60	3,81	0,59
Francia .....	94,75	3,91	1,34
Portugal .....	94,83	4,82	0,35
Grecia .....	94,93	4,08	0,99
Suecia .....	:	:	:

Fuente: EUROSTAT: Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994, Luxemburgo, 1996.

Como se ve por este cuadro, en lo que respecta a la distribución del gasto corriente de prestación social entre gasto en prestaciones, gastos de administración y demás gastos corrientes,

más del 96% se dedica, en la mayor parte de los países, a prestaciones de protección social. El 4% restante se reparte entre gastos de administración y demás gastos corrientes. Es de destacar el hecho de que sólo Austria aventaja a España en dedicar menos porcentajes del gasto corriente de protección social a gastos de administración, lo que elimina gran cantidad de opiniones muy poco rigurosas en este sentido.

Es evidente, tras lo dicho, que las comparaciones internacionales más interesantes que se pueden hacer en el campo de la protección social son las que responden a las dos preguntas básicas referentes a la extensión y a la intensidad de la protección. Sin embargo, a estas comparaciones de carácter secundario se ha dedicado hasta aquí todo el espacio del presente informe. Porque lo cierto es que las estadísticas de protección social de la Unión Europea, que son las mejores del mundo en este campo, apenas responden a las dos preguntas básicas.

Una ligera aproximación al tema de la intensidad de la protección la ofrece EUROSTAT cuando convierte el gasto corriente de protección social de cada país, tomado globalmente, en unidades de Paridad de Poder de Compra (PPC) por habitante. Pero tampoco esta transformación es la más adecuada para medir la intensidad de la protección. Entre otras cosas, porque, tal como está tomado, este indicador se refiere a la totalidad del gasto corriente, en el que se incluyen partidas dedicadas a gastos de administración y a otros gastos corrientes, mientras que lo que va a los beneficiarios es exclusivamente el gasto en prestaciones. Para establecer una comparación global de la intensidad de la protección hubiera sido menester utilizar solamente el gasto en prestaciones. En realidad la conversión del gasto en prestaciones de cada país a estas unidades de PPC tiene sentido para las prestaciones en dinero, que significan alrededor del 70% del importe total de las prestaciones. Por lo tanto, la extensión de esta práctica a las prestaciones en especie no es un proceder correcto, aunque admisible, cuando faltan datos para otra cosa.

En el *Cuadro 2.11* se ofrece, para el año 1994, el resultado de convertir el gasto en prestaciones de protección social de cada país a unidades de PPC del mismo año y dividirlo por el número de habitantes del mismo. Los datos que se ofrecen en él se han elaborado ex profeso para este informe por Alfonso Barrada, ya que EUROSTAT transforma a PPC todo el gasto corriente.

Si se comparan los datos del *Cuadro 2.11* con los del precedente *Cuadro 2.6* donde se presenta, para el mismo año 1994, el gasto corriente total de protección social, por habitante, expresado en ECU, se advierte que las diferencias de los valores

**CUADRO 2.11**  
**La intensidad global de la protección social**  
**en los Estados miembros de la Unión Europea.**  
**Prestaciones de protección social por habitante**  
 En 1994

	En unidades de PPC a los precios de consumo de 1994	En % del importe promedio de las prestaciones
Luxemburgo .....	6.440,8	145,0
Dinamarca .....	6.197,2	139,5
Austria .....	5.425,9	122,1
Alemania .....	5.297,9	119,3
Alemania occidental .....	5.319,4	119,7
Alemania oriental .....	5.207,0	117,2
Países Bajos .....	5.292,5	119,1
Francia .....	5.211,3	117,3
Finlandia .....	5.114,4	115,1
Bélgica .....	4.834,0	108,8
Europa-14 .....	4.442,5	100,0
Reino Unido* .....	4.193,8	94,4
Italia .....	4.143,4	93,3
España .....	2.904,7	65,4
Irlanda .....	2.747,9	61,9
Portugal .....	2.050,6	46,2
Grecia .....	1.561,5	35,1

\* Según datos del año 1993.

Fuente: Elaborado a partir de datos de EUROSTAT: Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994, Luxembourg, 1996.

extremos con el valor medio, con ser grandes, aquí son menos marcadas. Ello se debe a que, por lo común, en los países más pobres del grupo, el poder adquisitivo interior de la moneda nacional suele ser superior a su cambio en ECU. Pese a ello, hay una gran diferencia entre la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea y los cuatro del final. Aun en éstos, las diferencias entre el subgrupo España-Irlanda y el subgrupo Portugal-Grecia son muy grandes. Estas diferencias se deben, sobre todo, a las grandes disparidades en PIBpm por habitante que se dan entre estos cuatro Estados y el resto de los componentes de la Unión Europea. Se observarán además ciertos cambios en las posiciones relativas de algunos países. Por ejemplo, en 1994, el PIBpm por habitante de Irlanda, expresado en ECU, fue superior al de España, y también el importe de sus prestaciones de protección social por habitante (2.478,0 ECU-1994, en Irlanda; 2.357,2 ECU-1994, en España); pero este mismo importe, expresado en unidades de PPC fue mayor en España. Esto hace que España sea el tercer país por la cola si estas operaciones se valoran en ECU, y el cuarto si se valoran en unidades de PPC.

Ahora bien, a la vista de los datos del Cuadro 2.11, es forzoso preguntarse si ésta es una manera razonable de establecer

comparaciones entre países. Porque, si el PIBpm por habitante de Grecia equivale aproximadamente a la cuarta parte del de Luxemburgo, no tiene nada de extraño que este último país dedique a protección social cuatro veces más que Grecia. Aunque Grecia registrase, en materia de protección social, el mismo índice de esfuerzo que Luxemburgo, es más, aunque dedicase a ello el mismo porcentaje del PIBpm, ello representaría para el Estado heleno un esfuerzo mucho mayor, e incluso aunque dedicase los mismos porcentajes del PIBpm que dedican Finlandia o Dinamarca, su gasto por habitante en PPC seguiría siendo incomparablemente más bajo que el del Gran Ducado. Los datos del *Cuadro 2.11*, como los del *Cuadro 2.6*, revelan las diferencias de riqueza entre Estados miembros de la Unión Europea, pero las comparaciones en materia de protección social han de estar lógicamente proporcionadas a lo posible. Lo cual significa que, aunque es bueno conocer de lo que son capaces los más pudientes y lo poco que consiguen los más menesterosos, las comparaciones en este campo, cuando las diferencias de riqueza entre países son tan grandes, no se pueden hacer en términos absolutos, sino en términos relativos.



### **3. ORGANIZACION DEL SISTEMA DE PRESTACION DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA**



## El avance del paro

Uno de los rasgos característicos de la historia económica reciente de España, al comparar la situación actual con la que tenía hace una treintena de años, es su incapacidad de crear un solo puesto de trabajo en el período. Sin embargo, al estudiar la marcha de la población activa, que ilustra el *Gráfico 3.1*, se observa que el acompañamiento del paro fue muy escaso hasta 1974. La economía española, a lo largo de esos treinta años, experimenta unas fuertes oscilaciones cíclicas que se transmiten al empleo. Desde el cuarto trimestre de 1963 hasta el tercer trimestre de 1974, de acuerdo con los datos de la Encuesta de la Población Activa (EPA), el empleo interior creció con fuerza. Al mismo tiempo, la favorable coyuntura económica motivó que Europa absorbiese cantidades muy importantes de mano de obra española, con lo que la presión demográfica no se transmitía casi hacia la población activa nacional.

Todo cambió a partir del primer choque petrolífero de 1973. La coyuntura económica mundial giró hacia una fuerte depresión, con caída general del empleo. La española experimentó una serie de choques económicos adicionales, muy estudiados por nuestros economistas, que se sumaron al de los hidrocarburos, pronto ampliado con la subida general de los precios de los artículos importados. El modelo productivo existente no pudo soportar esta presión y se hundió. La consecuencia inmediata fue una formidable caída en los puestos de trabajo, de modo casi ininterrumpido hasta el segundo semestre de 1985. Como la demografía nacional arrojaba cantidades crecientes de demandantes de empleo, la brecha del paro se amplió

**CUADRO 3.1**  
**Paro registrado, beneficiarios y cobertura**

Periodo	Paro registrado		Beneficiarios Prest. contrib. desempl. total y subsidio. No agricola miles	Cobertura Neta %
	Sin empleo anterior miles	Con empleo anterior miles		
198501	749,9	1.785,4	861,1	48,23
198502	762,1	1.743,2	868,5	49,82
198503	767,6	1.703,6	807,9	47,42
198504	805,2	1.791,3	863,0	48,18
198601	803,0	1.882,3	874,6	46,47
198602	802,6	1.790,8	869,0	48,53
198603	811,7	1.743,8	834,9	47,88
198604	870,2	1.865,7	867,9	46,52
198701	891,3	1.960,1	878,0	44,79
198702	889,4	1.873,8	869,4	46,40
198703	876,9	1.839,6	803,2	43,66
198704	904,2	1.964,1	805,9	41,03
198801	877,1	2.032,1	828,3	40,76
198802	853,3	1.908,9	835,4	43,76
198803	822,4	1.820,5	779,8	42,84
198804	799,4	1.857,6	815,4	43,90
198901	755,9	1.873,6	840,1	44,84
198902	722,2	1.758,3	859,6	48,89
198903	669,9	1.679,2	857,5	51,07
198904	640,5	1.692,3	890,5	52,62
199001	603,1	1.738,9	948,5	54,55
199002	571,0	1.672,3	1.000,1	59,80
199003	541,8	1.650,0	991,2	60,07
199004	543,0	1.719,3	1.058,2	61,55
199101	528,1	1.743,0	1.140,3	65,42
199102	508,9	1.673,1	1.167,8	69,80
199103	478,9	1.653,5	1.159,2	70,11
199104	469,3	1.773,3	1.256,0	70,83
199201	457,0	1.803,8	1.366,6	75,76
199202	437,2	1.734,5	1.382,3	79,70
199203	413,4	1.691,3	1.397,4	82,62
199204	420,6	1.844,4	1.537,9	83,38
199301	413,1	2.004,9	1.707,2	85,15
199302	413,2	2.034,1	1.717,1	84,42
199303	423,4	2.018,4	1.670,1	82,74
199304	446,9	2.158,0	1.695,4	78,56
199401	442,8	2.252,3	1.687,2	74,91
1994 abril	440,3	2.296,1	1.618,5	72,95
1994 mayo	428,9	2.250,5	1.557,2	71,64
1994 junio	434,8	2.209,0	1.478,4	69,81
1994 julio	422,0	2.138,4	1.429,2	69,16
1994 agosto	411,2	2.119,6	1.401,8	69,20
1994 septiembre	433,3	2.127,8	1.376,5	66,79
1994 octubre	444,3	2.146,1	1.375,5	66,20
1994 noviembre	450,5	2.149,4	1.404,7	67,51
1994 diciembre	430,0	2.126,8	1.399,5	67,91
1995 enero	430,8	2.155,7	1.401,4	67,07
1995 febrero	433,9	2.142,0	1.378,5	66,51
1995 marzo	435,5	2.111,6	1.333,1	65,34
1995 abril	423,6	2.075,5	1.265,0	63,11

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

**CUADRO 3.1 (bis)**  
**Paro registrado y cobertura**

Año	Paro registrado		Tasa neta de cobertura de los parados
	Sin empleo anterior (miles)	Con empleo anterior (miles)	
1989	897,1	1.853,2	49,36
1990	564,7	1.785,3	59,03
1991	496,3	1.792,7	69,04
1992	432,0	1.827,8	80,37
1993	424,2	2.113,7	82,72
1994	435,3	2.211,7	70,85
1995	425,0	2.024,0	62,82
1996	419,0	1.856,0	63,39

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

de modo espectacular. Es significativo que la propia Constitución (artículo 41) mencione específicamente el caso del *desempleo* dentro de las *situaciones de necesidad* que la Seguridad Social debe proteger.

Una combinación de mejora de la coyuntura internacional y fuerte recuperación de la demanda nacional se encuentra detrás de un vivo incremento del empleo, que concluye en el tercer trimestre de 1991. Por supuesto, la población activa no creció de modo tan rápido como lo hizo el empleo, a pesar del impulso demográfico de los años sesenta y de que España se transformase de ser un país emisor neto de población a convertirse en uno receptor neto. De todos modos, ambos impulsos la llevaron hasta cifras nunca conocidas de nuestra historia. Existió, pues, en este período, una cierta disminución de paro.

La crisis que comienza a finales de 1991 se transmite inmediatamente en forma de caída continua del empleo. Como la población activa pervive en su avance continuo, y como se ratifica que España sea un país receptor neto, y no emisor de población, el paro alcanza los niveles mayores de nuestra historia, convirtiéndose en un problema nacional de primera magnitud. El *Gráfico 3.2* aclara sobradamente esta realidad.

## El Estado del Bienestar, a prueba

Como es natural, esto puso a prueba al Estado del Bienestar que se había creado en España. En este sentido las prestaciones por desempleo cobraron actualidad y atención. En consecuencia, también se iniciaron exámenes críticos de la situación así creada, tanto por el enorme volumen de recursos consumidos como por la posibilidad de que una protección elevada exa-

cerbase la situación de desempleo al desincentivar la búsqueda de trabajo por parte de los parados. Parecía ratificar esto la observación de que algunos beneficiarios pudieran ver aumentada su renta disponible respecto a la anterior, aunque de forma transitoria, con la situación de desempleo.

Esta especie de toque a rebato para que el Estado del Bienestar colocase en muy primer lugar las atenciones exigidas para paliar el paro, se pone de manifiesto en unos datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que demuestran que el gasto de protección por desempleo ha llegado a representar el 3'56% del PIB, con un crecimiento medio del 22'2% entre los años 1990 y 1992, lo que supone un aumento de 0'6 puntos en porcentaje del PIB.

El seguro de desempleo en España ofrece dos niveles de protección económica. Uno es el contributivo. Se encuentra ligado a un sistema previo creado con el fin de sustituir las rentas de quienes pierden su puesto de trabajo. Está financiado por cotizaciones. Comprende la prestación económica por desempleo total y parcial, así como el abono de las cuotas de la Seguridad Social en los supuestos de extinción del contrato. No se incluyen, en este abono de las cuotas de la Seguridad Social, las que corresponden al propio desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades, Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) y cuota de formación profesional. En los supuestos de suspensión y reducción de la jornada, estas cuotas corren a cargo de las empresas. Obviamente, tanto en este caso, como en el otro nivel de protección, se contempla la asistencia sanitaria, que la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, universalizó a todos los españoles.

El otro nivel de protección es de tipo asistencial, esto es, se relaciona con la entrega de una renta mínima de subsistencia, dentro de los programas de reducción de la pobreza, también llamados de renta mínima garantizada. Comprende el subsidio por desempleo y el subsidio de Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), así como el abono de las cuotas de protección familiar y, en su caso, de jubilación.

Surge así un concepto que se debe tener en cuenta: el de *pago directo*. Es el que reciben los parados —ya por prestación, ya por subsidio— en metálico. No incluye, por tanto, las cuotas de la Seguridad Social.

Las prestaciones de desempleo del sistema contributivo dependen directamente de la cotización realizada, tanto para calcular su cuantía como su duración, aunque la existencia de límites mínimos y máximos tiene efectos apreciables sobre la unifor-

midad de la protección. En cambio el subsidio ligado a la protección asistencial se financia con los ingresos generales del Estado. La cuantía es uniforme, pero no así su duración, pues depende de toda una serie de condiciones relativas al beneficiario: sus responsabilidades familiares e ingresos en ese ámbito, su edad e, incluso, la duración de la prestación derivada del sistema contributivo que se ha agotado.

La institución encargada de atender las prestaciones de los parados, así como de ordenar la política española de empleo es el Instituto Nacional del Empleo (INEM). Es un organismo público autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al que el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la seguridad social, la salud y el empleo atribuyó, en su artículo 5, como dice el profesor Alonso Olea, «misiones muy variadas». Gestiona el servicio de empleo —muy afectado éste por la admisión en las reformas de 1994 de las agencias privadas de colocación y las empresas de trabajo temporal— y los programas de fomento de empleo, con toda la variedad de éstos recogida en los artículos 4 a 15 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (en adelante LBE), y administra el régimen de protección al desempleo. Precisamente por eso, dentro de su compleja estructura central, se le dotó de una Subdirección a la que se encarga de la «gestión de las prestaciones del seguro de desempleo».

## Marco normativo español

El marco básico fue establecido por la LBE. En su Título II es donde se distingue entre un *nivel básico* (prestación contributiva) y un *nivel complementario* (subsidio).

La situación de desempleo queda así circunscrita a los trabajadores por cuenta ajena que pierden su ocupación por las causas ya señaladas en el capítulo I. Para que reciba la prestación es preciso que el trabajador tenga cubierto un período de más de seis meses de cotización durante los últimos cuatro años y, en cualquier caso, desde la extinción del derecho al último período de desempleo. Con estas condiciones, la prestación depende del período de cotización computable, siendo la base del cálculo de la prestación, el promedio de las bases de cotización a la Seguridad Social en los seis meses previos a la situación legal de desempleo. La cuantía de la prestación tiene un límite máximo, fijado en el 220% del salario mínimo interprofesional (SMI), y un mínimo, para parados con cargas familiares, que es el propio SMI. También se incluye la llamada

protección complementaria, basada, como se ha dicho, en un subsidio, que pretende garantizar un mínimo de ingresos para los parados con cargas familiares con rentas no superiores al SMI y que, habiendo agotado la prestación, no hayan recibido una oferta de colocación adecuada en el mes siguiente. Este subsidio queda fijado en el 75% del SMI, y se percibe durante un período de seis meses, prorrogables por otros tres.

Para reducir el riesgo de fraude por el perceptor de la protección, la LBE establece la suspensión de la prestación durante seis meses si el parado rechaza una oferta de colocación adecuada, y su extinción en caso de rechazo de otra oferta durante el período de suspensión anterior. La LBE define como colocación adecuada aquella que se corresponde con las aptitudes físicas y profesionales del parado, sin suponer un cambio en la residencia habitual.

La Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección del Desempleo (en adelante LPD, a su vez hoy derogada, al incorporarse a la LSS de 1994 formando el título III de ésta), derogó en su totalidad el Título II de la LBE, pero las diferencias introducidas por la nueva regulación fueron pequeñas.

La LPD pretendía, sobre todo, ampliar temporalmente las percepciones, aunque también contemplaba algunos avances en la extensión de la protección hacia sectores anteriormente desprotegidos. Con la LPD se difumina la nota de involuntariedad en la pérdida del empleo. Sin embargo, suspende el derecho de protección durante tres meses cuando el despido sea declarado procedente por sentencia judicial. Aunque se mantuvo el mínimo, el límite máximo de percepción de la prestación se redujo al 170% del SMI, aunque podía llegarse al 220% en función del número de hijos. Asimismo se duplicó el período de percepción del subsidio —de los nueve meses de la LBE se pasó a los dieciocho. Se incluyeron como beneficiarios a los trabajadores que hubieran cotizado un mínimo de tres meses, siempre que tuvieran responsabilidades familiares. Se estableció un subsidio para los parados mayores de 55 años, aunque no tuvieran responsabilidades familiares, de carácter indefinido, hasta enlazar con la jubilación.

Tras la huelga general del 14 de diciembre de 1988 se modificaron ciertos aspectos de la protección por desempleo, mediante el Título V del Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social (en adelante MACS). Esta disposición incide en el auge de la economía española iniciado en 1986 y que en 1989 se manifiesta, por lo que se refiere al paro dentro de un marco muy favorable: el empleo reflejado por la Encuesta de la Población Activa crecía

a ritmos desconocidos en el pasado, mientras que el paro registrado en las oficinas del INEM comenzaba a descender; finalmente, las cuentas públicas estaban mejorando y, prácticamente, había desaparecido el déficit de la Seguridad Social.

Dentro de los planteamientos vinculados con la política económica en la que se basó este modelo expansivo, se decidió ampliar la protección por desempleo con las citadas MACS. El hecho de que el paro con duración superior a dos años representase el 42'4% del total en el cuarto trimestre de 1988, frente al 17'8% en el cuarto trimestre de 1981 apoyaba el sentido de la reforma. De este modo se procuró extender el período de renta mínima garantizada, rebajando la edad de acceso a la protección indefinida desde los 55 a los 52 años, hasta enlazar con la jubilación. Se amplió el período de cobertura a los parados de larga duración, en especial a los mayores de 45 años, incluyéndose también a los que carecían de responsabilidades familiares. De este modo, los parados mayores de 45 años que hubieran agotado los 24 meses de prestación, o sea, el máximo, y tuviesen responsabilidades familiares, podían percibir el subsidio durante tres años.

Como era natural, éste parece haber sido el motivo fundamental que explica el fuerte incremento de beneficiarios que se registra entre 1989 y 1992. El resultado se enmarca en la creciente cobertura neta de parados que se efectúa por los beneficiarios, tal como se recogía en el *Cuadro 3.1*, hasta alcanzar el máximo en 1993. Después se vuelve a una situación comprometida. Igualmente la estimación de la cobertura que efectúa el Banco de España para la agricultura, midiendo el porcentaje del conjunto de los trabajadores agrícolas fijos y eventuales que perciben prestación por desempleo, sobre el conjunto del paro registrado agrícola y demanda pendiente de los trabajadores eventuales agrícolas no incluida en el paro registrado, experimenta un incremento claro de 1989 a 1994, como se observa en el *Cuadro 3.2*.

### CUADRO 3.2

#### Prestaciones económicas por desempleo: agricultura

Años	Trabajadores agrícolas fijos (Miles)	Eventuales agrícolas. Hasta siete jornadas mes (Miles)	Subsidiados (TEAS) Más de siete jornadas mes (Miles)	Tasa de cobertura de los parados
1989	7,3	193,3	103,3	63,62
1990	7,6	185,2	109,4	64,67
1991	7,8	145,2	91,1	60,54
1992	7,9	133,4	68,0	57,54
1993	8,2	156,7	67,2	64,97
1994	12,5	161,7	65,6	68,26

De todos modos fueron los beneficiarios de las prestaciones contributivas –lo que no se modificó por las MACS– los que se incrementaron con mayor fuerza en el período 1990-1992, aunque después disminuyen sus porcentajes, como se observa en el Cuadro 3.3.

**CUADRO 3.3**  
**Beneficiarios de prestaciones contributivas y asistenciales**

Período	Contributivas		Asistenciales	
	Desempleo total %	Desempleo parcial %	Subsidio %	R.E.A. %
198501	51,29	4,46	28,36	15,89
198502	46,04	4,75	29,96	19,25
198503	48,46	3,60	29,18	18,76
198504	52,02	4,81	29,38	13,80
198601	47,34	2,72	30,10	19,84
198602	44,01	2,17	31,78	22,05
198603	42,70	1,54	32,99	22,77
198604	45,58	1,64	34,86	17,91
198701	41,05	1,39	37,24	20,32
198702	36,44	1,22	39,45	22,88
198703	36,76	1,08	37,10	25,06
198704	38,65	1,36	37,66	22,33
198801	37,37	1,05	37,74	23,84
198802	35,93	1,05	37,74	25,28
198803	35,52	0,99	36,10	27,39
198804	38,20	1,13	35,98	24,68
198901	37,78	0,78	36,67	24,77
198902	35,68	0,62	38,17	25,54
198903	33,43	0,51	39,56	26,50
198904	36,38	0,51	38,80	24,32
199001	37,85	0,49	39,24	22,42
199002	37,24	0,50	39,65	22,61
199003	37,44	0,40	38,79	23,37
199004	39,95	0,17	38,09	21,80
199101	42,29	0,21	39,81	17,69
199102	41,82	0,25	41,44	16,48
199103	42,47	0,18	40,32	17,02
199104	45,04	0,20	39,66	15,10
199201	47,44	0,20	40,94	11,42
199202	45,11	0,17	42,38	12,34
199203	43,30	0,13	43,43	13,14
199204	42,86	0,13	44,62	12,39
199301	43,32	0,16	45,77	10,74
199302	43,50	0,25	44,82	11,44
199303	43,37	0,19	44,42	12,01
199304	42,48	0,11	45,27	12,14
199401	41,96	0,05	46,86	11,12
199402	40,81	0,08	46,49	12,62

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

Nota: Porcentajes respecto al total de prestaciones económicas.

De ahí que este aumento de la tasa de cobertura neta, generado en su mayor parte por el aumento de los beneficiarios de prestaciones contributivas, provoque importantes tensiones financieras y presupuestarias, que sólo disminuyeron parcialmente con la subida de un punto en el tipo de cotización empresarial al desempleo a partir del 1 de enero de 1992. Además, el Real

Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril —que sería sustituido por la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo (en adelante MUFEPD)—, recortó sustancialmente estas prestaciones contributivas, tanto en su cuantía como en su duración.

Se frenaron las ventajas derivadas de la escala que relaciona períodos cotizados con duración de la prestación; se rebajaron los coeficientes aplicables a la base reguladora que determina su cuantía; finalmente, se aumentó el período mínimo de cotización requerido para acceder al nivel contributivo. Así se pretendía incentivar la búsqueda de empleo por parte de los parados. Sin embargo, como era pequeña en bastantes ocasiones la pérdida de renta durante los primeros meses del desempleo, da la impresión de que los estímulos para emprender la búsqueda de un nuevo empleo no fueron grandes.

Como se puede contrastar en el documento de Fernando Martí y María Jesús Martín *Las prestaciones por desempleo en España*, si estudiamos en España la renta disponible de un individuo que trabajase seis meses y cobrase la prestación por desempleo durante otros seis meses, se comprueba la idea de que la protección por desempleo en España ofrece escasos incentivos, en los primeros meses, para motivar la salida de la situación de desempleo, máxime si tenemos en cuenta que la indemnización por despido no es incompatible con la protección por desempleo, aunque ambas tienen como objetivo común el permitir al parado la búsqueda eficiente de un nuevo trabajo<sup>7</sup>.

Como han ampliado estas MUFEPD el período de cotización mínimo necesario para la obtención del derecho a la prestación, se ha tenido que modificar, consecuentemente, la protección del nivel asistencial, para incluir entre los perceptores del subsidio a los trabajadores que han cotizado un mínimo de seis meses. El que se amplíe se debe a diversas circunstancias, especialmente a causa de las responsabilidades familiares. En virtud de estas MUFEPD se entiende por colocación adecuada —con lo que también así se actúa de modo más restrictivo— la coincidente con la última laboral desempeñada. En algún sentido, asimismo, parece volverse al espíritu de la LBE, al señalarse que el rechazo de una oferta de empleo adecuado, o la negativa

---

<sup>7</sup> O. Bover, M. Arellano y S. Bentolila, en «Duración del desempleo en España: Efectos de la duración de las prestaciones y del ciclo económico», Banco de España, *Boletín Económico*, noviembre, 1995, pgs. 71-77, confirman empíricamente la importancia de la falta de incentivos al abandono del desempleo. Sus resultados indican que la tasa de salida del paro es significativamente mayor cuando no se reciben prestaciones, llegando a duplicarse esta tasa —respecto de quienes reciben prestaciones— para períodos de tres meses en situación de paro.

a participar en trabajos de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación y reconversión profesional, salvo causa justificada, supone la extinción de las prestaciones por desempleo. La caída de los beneficiarios y de la tasa de cobertura del *Cuadro 3.1* tiene ahí su explicación.

A pesar de este recorte, los graves desequilibrios experimentados por las cuentas públicas en los últimos años, y muy especialmente en 1993, y el que el *Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 1994* reconociese las anomalías que presentaban los incentivos implícitos en la protección por desempleo, explican que se hayan introducido nuevas modificaciones. La novedad más importante y crucial ha sido la inclusión de la prestación y del subsidio entre las rentas gravadas por el IRPF, a partir de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de *Presupuestos Generales del Estado para 1994*. La Ley 22/1993, también de 29 de diciembre, de *Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo*, introduce otras modificaciones. Por un lado, traspasa al trabajador la carga de sus cotizaciones a la Seguridad Social —aunque esta misma Ley se ha encargado de aminorar esta aportación en un 35%, que continuará a cargo de la entidad gestora—, y reduce el importe mínimo de la prestación hasta el 75% del SMI cuando el beneficiario no tenga hijos a su cargo. Simultáneamente, la renta máxima de la unidad familiar permisible para poder obtener el subsidio ha quedado establecida en el 75% del SMI.

### **Financiación de la prestación contributiva**

Queda claro que los problemas financieros ocupan una posición clave para explicar muchos vaivenes de esta prestación. La cuestión del déficit del INEM, por eso, se ha situado en el centro de multitud de debates en los últimos años. La situación alcanzó un relieve notable cuando este Instituto tuvo necesidad de recibir, durante 1993, unos 460 mil millones de pesetas que le entregó el Estado para sufragar los déficit de 1991 y 1992. De ahí el interés que tiene tratar de comprender lo sucedido para provocar estos desfases.

La LPD, en su artículo 20, estableció que la prestación por desempleo debería financiarse mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores, quedando los otros gastos a cargo del Estado. Aunque el *Cuadro 3.4* es sólo aproximado, aclara bastante las cosas. Los déficit que surgen de la comparación entre los ingresos por cotizaciones y el pago directo son elevados. Pero este pago directo ha de desglosarse entre prestación y subsidio, pues este último será financiado siempre por el Estado. Al deducir del total de pagos directos el volumen estimado para el subsidio, conseguido de los *Informes Económi-*

**CUADRO 3.4**  
**Financiación de la protección contributiva.**  
**Cotizaciones y pago directo**  
**(miles de millones y %)**

Años	Ingresos por cotizaciones desempleo 1	Pagos directos de protección (Prestación y subsidio)			Saldo		Tasas de crecimiento	
		Total 2	Desglose		5 = 1-2	6 = 1-4	7 = Δ1	8 = Δ2
			Subsidio (*) 3	Prestación 4 = 2-3				
1985 ...	406,4	559,7	126,5	433,2	-153,3	-26,8	16,90	7,02
1986 ...	475,1	599,0	152,7	446,3	-123,9	28,8	10,88	7,91
1987 ...	526,8	646,4	189,1	457,3	-119,6	69,5	12,95	23,78
1988 ...	595,0	800,1	190,9	609,2	-205,1	-14,2	17,90	-2,02
1989 ...	701,5	783,9	225,8	558,1	-82,4	143,4	13,14	19,39
1990 ...	793,7	935,9	262,6	673,3	-142,2	120,4	11,41	25,85
1991 ...	884,3	1.177,8	309,6	868,2	-293,5	16,1	23,32	16,66
1992 (p)	1.090,5	1.374,0	373,3	1.000,7	-283,5	89,8	1,79	9,53
1993 (p)	1.110,0	1.505,0	409,0	1.096,0	-395,0	14,0		

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social (Cuentas de Otras Entidades con la Tesorería), elaboración propia.

Notas: (p) provisional

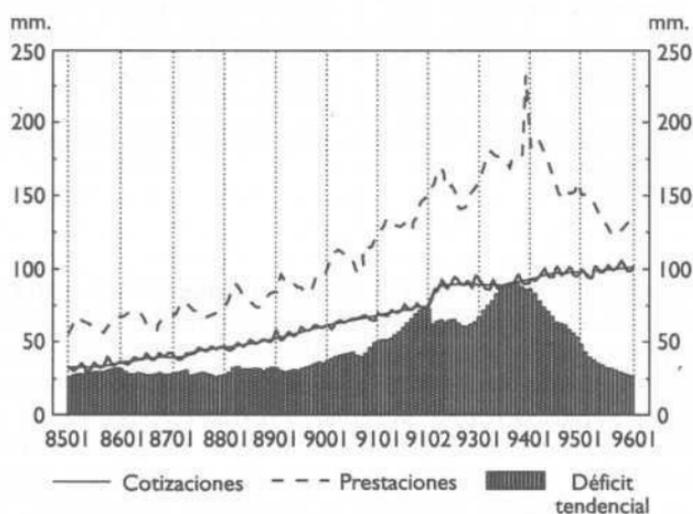
(\*) estimado.

cos *Financieros* que acompañan a los Presupuestos, y comparar el resultado con los ingresos por cotizaciones, se desprende que la prescripción legal parece haberse cumplido. Por consiguiente, el debate se reduce a si se considera que el gasto público es capaz, o no, de cumplir con estas obligaciones, y si ello es compatible, o no, con otras obligaciones que el Estado ha asumido. El *Gráfico 3.1*, con todas las limitaciones que se quieran, a causa de la fiabilidad de los datos disponibles, que tienen una influencia notable en las previsiones del modelo estadístico, muestra de qué manera este crecimiento del gasto no parece que vaya a dejar de constituir una pieza clave en el conjunto del equilibrio del Sector Público español. Es al debate sobre el mismo hacia donde se han de reconducir todos estos planteamientos, así como al de los procedimientos para la recuperación de nuestra economía, porque únicamente con un vivo crecimiento de la actividad que origine una disminución en el número de parados y, por tanto, del gasto en atenciones de desempleo, se puede frenar, y después invertir, la propensión al déficit sin, por eso, incurrir en costes sociales importantes.

Lo que sí conviene señalar es que de la protección por desempleo siempre se espera que cumpla un papel de estabilizador automático. Se gasta más cuando decae la actividad económica, y disminuyen los desembolsos, cuando llega una fase expansiva. Sin embargo, en el caso español, a lo largo de la fase expansiva del ciclo, sobre todo entre 1987 y 1991, cuando debían experimentarse reducciones en los gastos, seguramente por la confianza que generaban ingresos más saneados y para conseguir el evidente apoyo popular que tal política así puede conseguir,

los gastos por desempleo registraron un crecimiento fuerte y acelerado que, curiosamente, se desaceleró, en la fase recesiva del ciclo, especialmente en el primer y segundo trimestre de 1993. Las obligaciones del resto de la política económica, concretamente las exigencias de la convergencia con Europa, explican esta contracción del gasto, ya que si hubiese funcionado esta política como un estabilizador automático, habríamos observado una expansión en los gastos por desempleo.

**GRAFICO 3.1**  
Desempleo. Gasto y cotizaciones. Déficit tendencial



**GRAFICO 3.2**  
Economía española. Población activa y empleo total



**4. ORGANIZACION  
DE LOS SISTEMAS PUBLICOS  
Y PRIVADOS DE PENSIONES  
EN LA UNION EUROPEA**



## Datos institucionales comparativos comunitarios

Para los diversos países comunitarios existen, además, algunas características peculiares. Conviene tener en cuenta sus aspectos más importantes. Así, en Alemania, la pensión de vejez es compatible con la continuidad en el trabajo precedente. La edad de retiro normal es la de 65 años. Si se pospone, aumenta de manera sensible la cuantía de la pensión. La cotización mínima para adquirir derechos a percibir una pensión, está fijada en 60 meses y en 180 para jubilaciones flexibles y anticipadas.

En Bélgica, la edad normal de retiro es la de 65 años para los varones y de 60 para las mujeres. Puede anticiparse en ciertas condiciones, pero esto significa reducciones sensibles en su cuantía. La pensión es compatible con trabajos distintos al habitual, siempre que los ingresos así conseguidos no superen una cifra razonable. La cuantía oscila entre el 60 y el 75% de los salarios brutos de los beneficiarios, calculados tomando en consideración los ingresos percibidos entre los 25 años y en el momento del retiro. Existen complementos y suplementos de pensión en función de situaciones familiares concretas.

En Dinamarca existe una *pensión básica* que se concede a los 67 años, si se ha residido de modo prolongado en territorio danés. Consta de dos elementos; uno *básico*, de cuantía uniforme y que tiene en cuenta las cargas familiares del beneficiario, y otro *complementario*, que se abona, o no, en función de los ingresos del solicitante y de su cónyuge. Además existe la llamada *pensión parcial*, que afecta a los que pretenden retirarse gradualmente de la vida activa. Finalmente existe la pensión de *jubilación ATP* —o *complementaria*—, que se percibe a partir de

los 67 años en función de los años trabajados con anterioridad, que exige al menos diez años de cotización plena y vivir durante nueve de los doce meses precedentes al retiro, en territorio danés.

En Francia la pensión se obtiene a los 60 años previa la cotización de, al menos, 150 trimestres, y equivale al 50% de la media salarial de los diez años de cotización consecutivos más favorables para el interesado. La pensión, que es incompatible con la continuidad en el trabajo, se incrementa a causa de ciertas cargas familiares. La negociación colectiva puede hacer posible que se reciban pensiones complementarias. Existen pensiones no contributivas que se conceden únicamente a residentes de nacionalidad francesa o asimilados.

En Gran Bretaña la pensión se obtiene a partir de los 65 años. Si se retrasa la fecha de retiro hasta los 70 años, la pensión experimenta incrementos importantes. Los mayores de 80 años reciben un complemento en sus percepciones. Aproximadamente algo más de la mitad de los trabajadores con derecho a pensión reciben también una complementaria, cuya cuantía oscila mucho, de acuerdo con variadas situaciones profesionales y personales. Existen unas minúsculas pensiones no contributivas, para cuya percepción es necesario residir en el Reino Unido.

En Grecia, la edad normal de jubilación se sitúa en los 65 años. La pensión se obtiene tras acreditar un período de cotización de un poco más de trece años. Esta pensión es compatible con los ingresos laborales, salvo que éstos sean muy altos. Su cuantía total consta de un importe básico y diversos complementos. Conforme es más alto el nivel salarial, el porcentaje que del mismo se percibirá como pensión será menor. En el cálculo definitivo se tienen en cuenta los días trabajados y las cargas familiares. Los indigentes de más de 68 años, con residencia previa prolongada en Grecia, puede acceder a pensiones asistenciales.

Todos los residentes en Holanda tienen derecho, a los 65 años, a una pensión de vejez. Con, al menos, cincuenta años de residencia en el país, se obtiene la pensión completa, que equivale al 50% del salario mínimo, que sube al 60% si se está casado, y al 70% los titulares de familias monoparentales. Además se pueden obtener pensiones profesionales, cuya cuantía depende de los ingresos profesionales previos y de la duración de sus cotizaciones al régimen. La suma de ambas pensiones permite obtener, por lo general, unas rentas de sustitución de alrededor del 70% de los salarios dejados de percibir.

En Irlanda la pensión es incompatible con el trabajo, aunque existen numerosas excepciones. Se conceden las prestaciones de jubilación a los 66 años, si es que se ha cubierto un período de carencia que tiene que haberse comenzado a cumplir antes de alcanzar los 56 años de edad. Los parados mayores de 55 años tienen derecho a una pensión de prerretiro.

Como señalamos en otro lugar, en Italia acaban de alterarse las condiciones de percepción de las pensiones, ampliándose el período temporal de salarios que sirve para calcular la base que determina la percepción real. Hay una pensión para ancianos sin recursos, que se reconoce para todas las personas mayores de 65 años, residentes en la nación y que, efectivamente, carezcan de todo otro ingreso.

En Luxemburgo, la pensión se obtiene a los 65 años y si se han cotizado, al menos, 120 meses, aunque se tienen en cuenta los años dedicados al estudio y los de espera de un empleo una vez concluido aquéllos. Estas percepciones son incompatibles con el trabajo, salvo actividades ocasionales o no permanentes retribuidas. La cuantía se calcula de acuerdo con los salarios que sirvieron para el cálculo de las cuotas, a los que se agregan otras cantidades, diferentes según los casos. Quien no alcanza derecho a pensión por no cumplir los mínimos de cotización tiene derecho al reintegro de sus cuotas actualizadas, y esto tanto obreros como patronos.

Finalmente, en Portugal hay dos modalidades de pensión: la no contributiva, o social, que se reconoce a los que no tienen recursos, o éstos no llegan al 30% del salario mínimo, y la contributiva. Esta se alcanza a los 65 años para los varones y a los 62 para las mujeres, tras un ahorro previo de cuotas durante un período de 120 meses. Cada año cotizado da derecho a un 2,2% de la media de los salarios de 5 años que sea la más favorable para el pensionista, dentro de los diez años previos al retiro. Por cónyuge a cargo se abona un complemento. La pensión es compatible con la percepción de rentas laborales y, como es habitual, con el trabajo.

## **La explicación de las reformas europeas**

Es evidente que en toda la Europa comunitaria se manifiestan una serie de tendencias reformistas respecto a los planteamientos tradicionales habidos en las diversas políticas nacionales de protección de la vejez. Cinco motivos pueden contribuir a esta tendencia tan general.

El primero de éstos enlaza con las profundas transformaciones que experimentan los mercados laborales como consecuencia de un doble impacto. Por un lado, a causa de una situación de paro muy alto y persistente en toda la Comunidad. En los diez países más importantes de la misma, como se observa en el Cuadro 4.1 de este apartado, es evidente que el mantenimiento de un altísimo nivel de paro, plantea problemas que repercuten en la financiación de las prestaciones, bien porque se considera que el gasto público necesita algún correctivo, bien porque cuando se logra aumentar la ocupación, el empleo es precario y, por ello, intermitente.

**CUADRO 4.1**  
**Tasas de paro en 1997 y 1996**

País y fecha	Tasa del 1996	Tasa del 1997
Alemania, febrero .....	10,1	11,3
Austria, febrero .....	7,3	7,2
Bélgica, febrero .....	14,3	13,4
Dinamarca, enero .....	9,2	8,3
España, último trimestre*	22,4	21,8
Francia, enero .....	12,1	12,7
Gran Bretaña, febrero .....	7,9	6,2
Holanda, febrero .....	6,9	6,2
Italia, octubre*	11,8	11,9
Suecia, febrero .....	7,7	8,8

\* Las tasas son de 1995 y 1996.

Simultáneamente, la cara actual de la Revolución Industrial, en estos momentos, ha alterado de modo profundo, a causa de la aparición de nuevas tecnologías y de la globalización financiera y comercial de los mercados, las relaciones laborales tradicionales. Queda explicado por un conjunto de causas: la diversidad de situaciones que ahora mismo se presentan ante cada persona; la expansión del empleo femenino, que coexiste con una demanda de mano de obra muchas veces decreciente, y que rompe una serie de situaciones asistenciales que antaño existían en el seno de las familias; un impulso muy fuerte hacia el trabajo autónomo y a domicilio; la apertura internacional, cada vez mayor de los mercados de empleo, congruente con los fenómenos de globalización indicados; finalmente, la aparición de modalidades contractuales excluidas total o parcialmente de aseguramiento, como sucede, por ejemplo, en los contratos de formación en prácticas o de jornada reducida. Agréguese el papel que tiene la extensión de la economía sumergida en todo el mundo occidental.

El segundo motivo puede venir provocado por un *choque demográfico* vinculado al envejecimiento de la población europea. Es posible que, en buena medida, surjan duras críticas por parte de grupos importantes de ciudadanos que protestan al creer

descubrir que el llamado Estado del Bienestar está hecho a la sola medida de las necesidades de los ancianos —más del 50% del gasto de protección social beneficia a las personas de 65 años y más—, hasta llegar a constituir una carga que se considera insostenible para la población más joven y ocupada. Estos grupos pueden buscar que los gobiernos les permitan financiar de otro modo sus futuras pensiones. Puede llegar a irritarles también, si llegan a pensar que esta transformación se encuentra trabada por los problemas financieros derivados del actual sistema de jubilación.

Estos planteamientos tienen especial importancia si observamos el fuerte ritmo de envejecimiento de Europa. En los primeros años del siglo XXI, los europeos mayores de 60 años habrán superado, por primera vez en la historia, a los niños y jóvenes menores de 20 años. En el año 2020, superará la población de más edad más del 25% de la población total, frente al 23,6% que en el mejor de los casos alcanzarán los más jóvenes. En ese mismo año, la población pasiva o potencialmente pasiva —niños, jóvenes y ancianos— alcanzará casi el 50% de la población europea, lo que representa ratios de dependencia demográfica sobre la población potencialmente activa cercanos al 90%.

Todo vendría a complicarse aún más si se pretendiese agregar la necesidad de instituir unos derechos de pensión propios e independientes para las mujeres, haciéndolo además sin reparar en la más que probable ausencia de cotizaciones de la mayoría de ellas.

Problemas adicionales importantes surgen del aislamiento en el medio rural de un buen contingente de la población de edad, con lo que se encarece el atender a los jubilados con los servicios sanitarios y sociales complementarios. También por las alteraciones en el núcleo familiar básico, que abandona la antigua configuración patriarcal, en la que se mezclaban las generaciones, a lo que se añade la inestabilidad de los matrimonios, el descenso de la nupcialidad y el paralelo incremento de las uniones de hecho, todo lo cual confluente, desde un punto de vista sociológico, a reducir, en todo el ámbito comunitario, el papel de la familia como un complemento invisible y poderoso de las políticas de protección social públicas, con lo que se pueden agravar los costes de la Seguridad Social de modo insostenible.

El tercer motivo se vincula con *los defectos intrínsecos de los actuales regímenes de pensiones*. Es cada vez más importante en Europa la existencia de una conciencia crítica, que abarca a los expertos, a los beneficiarios y sus representantes y, de forma creciente, a todos los ciudadanos, preocupados porque estos

defectos repercuten en forma de desequilibrios que precipitan la crisis fiscal del Estado. Las haciendas públicas comunitarias con graves déficit presupuestarios y niveles excesivos de endeudamiento, como muestra el Cuadro 4.2, consideran que en grandísima parte todo ello es debido a las consecuencias de la financiación de los sistemas de pensiones.

**CUADRO 4.2**  
**Situación de las finanzas públicas en la Unión Europea (1994)**

Países	Déficit Público 1994 (en porcentaje del PIB)	Deuda pública bruta 1994 (en porcentaje del PIB)
Alemania .....	3,1	54
Bélgica .....	5,4	143
Dinamarca .....	4,6	82
España .....	6,7	63
Francia .....	5,6	48
Gran Bretaña .....	6,0	51
Grecia .....	17,9	154
Holanda .....	3,6	82
Irlanda .....	2,5	93
Italia .....	9,5	123
Luxemburgo .....	0,4	8
Portugal .....	6,2	70

Como señala Guy Perrin, existe una creciente toma de conciencia de que existe una relación inadecuada entre las funciones que cumple la Seguridad Social y sus tradicionales fuentes de recursos. De ahí que se busque el establecimiento de conexiones lógicas entre las diversas funciones protectoras, la solidaridad que de ellas se deriva, y las fuentes de recursos que en cada caso son más apropiadas. No puede haber incoherencias entre los recursos obtenidos y los gastos que se financian con estos recursos. Y a este respecto, debe recordarse que es criterio generalmente admitido por la doctrina que las prestaciones contributivas deben ser financiadas por cotizaciones sociales, en tanto que las asistenciales se deben financiar, por tratarse de una redistribución de renta, con ingresos generales del Estado.

El cuarto motivo europeo es, sencillamente, *la onda larga depresiva*, iniciada en 1973 y que aún no se ha terminado de liquidar. Su persistencia e intensidad han favorecido una serie de armonizaciones espontáneas de las diversas políticas nacionales, al buscar todas una mayor competitividad, en buena parte a través de la reducción de los costes laborales unitarios.

Además, desde 1977, la conciencia, cada vez más general, de que la solución de la crisis debe venir por el lado de la oferta,

y no por el de la demanda, ha provocado un retroceso casi general de viejas políticas de raíz keynesiana. Los intentos aislados de retorno al impulso por el lado de la demanda —en Suecia, en Francia, en España, en Italia, en Grecia—, se saldaron, sistemáticamente, con fracasos. De ahí que las decisiones desreguladoras, reprivatizadoras, de ampliación del mercado exterior, de equilibrio presupuestario y de freno al gasto público, se hayan constituido en los ejes directivos, en todas partes de Europa, de la política económica. Los Acuerdos de Maastricht han sido decisivos en este sentido.

El quinto y último motivo es, sin embargo, el más débil, a pesar de su exhibición en forma de *espacio social europeo*. En *Verbatim*, el diario político que redactó el consejero de Mitterrand, Jacques Attali, se señala en su anotación del 29 de junio de 1981 sobre la Cumbre Europea de Luxemburgo: «François Mitterrand propone la creación de un *Espacio Social Europeo*, el impulso por el consumo y por grandes empréstitos europeos destinados a financiar grandes obras públicas. Es mal recibido». Los esfuerzos del Consejo de Europa, de la OIT o del Parlamento Europeo, se han tenido que plegar ante la alternativa germana de búsqueda de un modelo europeo competitivo y eficaz, que exige abandonar esos planteamientos del lado de la demanda. Dado que las ideas de armonización programada de los diversos aspectos de los proyectos de protección social en general, y de protección específica a la vejez más concretamente, se encuentran ligadas a los planteamientos que tenían su raíz en las ideas periclitadas, respecto a la construcción de Europa, de Mitterrand, no cabe esperar gran cosa de esas propuestas homogeneizadoras.

## **Evolución reciente de los regímenes legales europeos de jubilaciones**

El panorama europeo evoluciona en prácticamente todos los países en una cuádruple dirección. En primer lugar, cierta convergencia de los dos sistemas antaño antagónicos, el de raíz en Bismarck, concebido como un sistema de garantía de las rentas profesionales, y el que tiene sus orígenes en Beveridge, y que podría concebirse como el sistema de garantía de un mínimo vital. Por eso, en Dinamarca, Holanda o Gran Bretaña, el tradicional régimen básico nacional, con un talante inequívocamente ligado a Beveridge, aparece ahora con el manto de un régimen complementario de pensiones públicas relacionadas con la cuantía de los salarios que percibieron sus beneficiarios. Por el contrario, en Bélgica, Francia o Luxemburgo, por ejemplo, se han perfeccionado los sistemas de garantía de un mínimo

vital. El Consejo de Europa ha recogido esta convergencia al aludir a que «el nuevo fin de la Seguridad Social en Europa, tal y como se desprende de la evolución reciente de las respectivas legislaciones nacionales, es garantizar a todos los ciudadanos unas prestaciones mínimas, y a los trabajadores, además, el mantenimiento de la cuantía de los ingresos obtenidos durante su vida activa».

Es evidente que todo esto sintoniza con una tendencia, que se percibe en muchos lugares, de reconducir la Seguridad Social pública básica hacia las pensiones igualitarias, universales, no contributivas y sometidas a pruebas de necesidad, mientras se empuja a los actuales regímenes contributivos —profesionales y obligatorios— hacia la iniciativa privada complementaria.

En segundo lugar, es perceptible una tendencia, estrechamente ligada a la anterior y que parece imparable, hacia la universalización de los sistemas de pensiones de vejez con cargo a la Seguridad Social, con objeto de que todos los ancianos reciban una renta que les asegure medios materiales suficientes de vida. Son ejemplos de esto los nuevos regímenes de pensiones de Italia, Portugal, Bélgica y Luxemburgo, que se han unido a los existentes en otros países —sobre todo, en los nórdicos— para convertir la protección social de la vejez en una prestación sin límites subjetivos. Por supuesto que esta universalización tanto puede ser una medida expansiva que busque la igualación de las rentas, como restrictiva, para limitar, sobre todo, el coste de las pensiones en el conjunto del Sector Público. Esos matices se aprecian al estudiar los diversos casos concretos en el marco de las diferentes legislaciones.

El tercer sendero hacia la convergencia parece poder encontrarse en la tendencia que se observa, de modo cada vez más acusado, a revisar al alza las edades normales del retiro, al mismo tiempo que se amplían los supuestos posibles para el acceso, voluntario u obligatorio, a la jubilación anticipada. De todos modos no existe en este sentido, por lo que se acaba de señalar, una clara unanimidad. En Holanda se ha creado la figura de la jubilación anticipada forzosa. En Francia se marcha por caminos parecidos. En Alemania, en cambio, se aspira a elevar la edad jubilatoria de todos los empleados públicos, al mismo tiempo que se procura reducir el número de estos funcionarios, para lo que puede acudir a las jubilaciones anticipadas incentivadas.

Finalmente, parece bastante general la existencia de medidas para reducir la carga del sistema de pensiones. Se observan así multitud de decisiones para disminuir la cuantía de los derechos, tales como, por ejemplo, ofrecer importes iniciales menores

o eliminar los complementos por mínimos, a lo que se añaden medidas conducentes a un aumento en los ingresos, al sustituir cuotas por aportaciones financieras estables de variadísimas características, pero, sobre todo, con reformas en las estructuras organizativas de los regímenes protectores.

Igualmente debe señalarse que diversos Estados comunitarios han procedido a suavizar sus normas contra la acumulación de pensiones y rentas de trabajo, al admitir para los pensionistas, bien trabajos ocasionales o limitados a ciertas profesiones, bien trabajos afectados por un límite de ingresos. Por ejemplo, Bélgica admite que el pensionista pueda continuar ejerciendo una actividad profesional dentro de un cierto límite de ingresos —dos terceras partes de los anteriores a la jubilación—, sin que su pensión se vea afectada. Grecia admite la realización de un trabajo asalariado a los pensionistas con pensión reducida del Sistema General, siempre que no excedan de un límite, pues en otro caso, la pensión queda en suspenso. Luxemburgo camina, en estos momentos, hacia reformas legislativas que hagan posible una compatibilidad limitada. En Francia o en Italia, sin embargo, los sistemas jubilatorios son una opción para los ancianos, para que escojan, sin posibilidad de simultanearlas, la pensión o la continuación en el trabajo. Da la impresión de que en ambos países la causa de esta prohibición radica en la política de empleo. El jubilado no debe dificultar el acceso de un parado a un puesto de trabajo.

Algunas otras líneas de convergencia se adivinan en la evolución de las pensiones europeas. Por una parte, la inclusión en el marco de la protección social de los parados involuntarios de edad avanzada por la vía del adelanto de la jubilación, o gracias a la concesión de ayudas equivalentes que nada tienen que ver con la situación laboral que tuvieron estos desempleados en su última empresa. Asimismo, aparece cada vez con mayor claridad la difusión de la llamada *jubilación gradual*, que trata de aliviar el paso brusco de la actividad a la inactividad. Tal es el caso de Bélgica, donde este retiro gradual aparece tanto en el sector privado como en el público, y al que se accede normalmente a partir de los 55 años —en algún caso, como en el del personal docente, desde los 50— y siempre que se cumpla el requisito de cobertura con una cierta antigüedad. Igualmente, Dinamarca concede este paso gradual a partir de los 60 años, naturalmente con el requisito de una cierta antigüedad. Por su parte, Alemania establece distintas edades de acceso a la jubilación flexible, siendo las más bajas las que afectan a los enfermos crónicos de alguna gravedad, o a las personas con algún grado de reducción de la capacidad laboral. En Irlanda esto se aplica intensivamente en la función pública, dentro del marco gubernamental del «reparto de tarea»: dos personas comparten

tanto las competencias y obligaciones de un solo puesto de trabajo, así como el sueldo y el resto de las ventajas relacionadas con él. Italia prevé la aparición de esta situación de jubilación gradual solamente dos años antes de la edad normal de retiro. Francia también contempla esta posibilidad, pero no lo hacen ni Holanda, ni Gran Bretaña, ni Luxemburgo

### **Datos institucionales europeos básicos en relación con las pensiones**

En Alemania la administración del seguro de pensiones basado, esencialmente, en un régimen de seguro, está encomendada a organismos de derecho público, en los cuales existe, con mucha fuerza el principio de autogobierno, esto es, en ellos es muy grande el poder de las instituciones sociales, sin perjuicio de la existencia de un control estatal que opera en un doble plano: el federal y el de los Länder. Agreguemos que, de acuerdo con las características profesionales y los diversos territorios, existen diversos organismos que administran el seguro de vejez. Es distinto el que se ocupa de los funcionarios respecto al que atiende a los trabajadores manuales y, ambos, respecto a los que administran las pensiones de los mineros o las de los agricultores. Pero además, estas organizaciones disponen de configuración local y participan en federaciones de nivel nacional. La fuente financiera principal son las cotizaciones sociales. La cuota se calcula sobre el salario pagado, hasta un límite máximo. Las cotizaciones se pagan por mitades a cargo de empresarios y trabajadores, salvo en el caso de asegurados con bajos ingresos, en cuyo caso la cuota es a cargo íntegro de la empresa. El Estado, no obstante, aporta importantes apoyos financieros al seguro de vejez e invalidez.

En Bélgica las entidades responsables son de naturaleza pública, disponen de autonomía administrativa, actúan bajo la tutela de la Administración central del Estado, y se gobiernan con presencia paritaria de las representaciones empresariales y sindicales. Un delegado del Gobierno vela por la legalidad de los acuerdos. Sólo existe un organismo con funciones recaudatorias y de distribución de recursos. Agreguemos que al lado de la Oficina Nacional de Pensiones es minúscula, por decir algo, la presencia gestora privada. Por tanto, en el régimen de pensiones belga, la Oficina citada no tiene, ni asistencia de compañías de seguro privadas, ni de Fondos de aseguramiento colectivo. También en Bélgica la fuente principal de recursos son las cotizaciones sociales, calculadas sobre el salario bruto de los trabajadores. Las aportaciones estatales alcanzan el 20% de los desembolsos por pensiones de jubilación y de supervivencia.

En Dinamarca la gestión de las pensiones se confía a las Comunidades locales. Se completa con órganos comarcales —que comprenden varios municipios—, aparte de la existencia de una cúpula nacional en el Ministerio de Trabajo. Simultáneamente, una entidad nacional, dirigida por representaciones empresariales y obreras, se ocupa de las pensiones de vejez complementarias, que poseen una cierta carga corporativa. La financiación de las prestaciones por pensiones procede en lo esencial de transferencias de fondos recaudados por vía impositiva. Sin embargo, las complementarias recaudan sus fondos gracias a cotizaciones sociales. Corresponde un tercio de las mismas a la contribución de los trabajadores y el resto a la de empresas.

En Francia se dispone de un único organismo central responsable de la administración de las pensiones de jubilación. La representación de sindicalistas y representantes patronales, así como de otros grupos de interés, es casi siempre consultiva. El control estatal descansa en los Ministerios de Trabajo y de Hacienda. La base financiera esencial son las contribuciones sociales de empresa y trabajadores, que gravan los salarios de forma proporcional, salvo contadísimas excepciones, como pueden ser las cuotas uniformes de los empleados de hogar.

En Gran Bretaña y en Irlanda la gestión está a cargo de los respectivos Departamentos de Seguridad Social, que ni tienen participación corporativa alguna ni ceden sus tareas gestoras, ya en régimen colaborador ya de cualquier otro modo, a la iniciativa privada. Agreguemos que en el Reino Unido los gastos de las prestaciones contributivas corren a cargo —salvo un 5% aproximadamente que aporta el Estado— de los asegurados y de las empresas. Los trabajadores tienen como base de cotización sus salarios. Cabe la afiliación voluntaria con el pago de una cuota fija. En Irlanda el régimen de cotizaciones es muy parecido. Quizás habría que destacar que las aportaciones estatales se fijan en una cuantía igual al déficit del régimen.

Grecia dispone de un mosaico de instituciones gestoras públicas y privadas, clasificadas como de seguro principal y de seguro auxiliar. La Administración mantiene últimamente una tenaz política de limitación de las instituciones privadas, de tal modo que, a partir de 1970, ha resultado prácticamente imposible establecer alguna de estas entidades. Las fuentes de recursos principales en Grecia son las cuotas, con tipos variadísimos según el volumen de actividad de las empresas, el sector económico al que pertenezcan o, incluso, la región donde estén localizadas. Generalmente el reparto es de un tercio para los trabajadores y de dos tercios para las empresas. Sin embargo, existen excepciones bien claras: en ocasiones las cotizaciones patronales son seis veces superiores a las de sus empleados y

otras veces el reparto es de un 50% para cada uno. El Estado contribuye con los que se denominan *subsídios periódicos* a la financiación de estas prestaciones.

En Holanda desde hace mucho tiempo los aspectos más importantes de la concesión de prestaciones y la recaudación de cuotas está en manos de asociaciones profesionales. Cada rama de la industria y cada profesión posee una sola asociación. Tienen en ella presencia paritaria representaciones de los empresarios y de los trabajadores. Estas asociaciones gozan de personalidad jurídica. El control de este entramado está encomendado al Consejo de Seguros Sociales, aparte del informal en el que participan la Federación de Asociaciones Profesionales y la Asociación de Municipios, que tienen una considerable influencia. La financiación corre a cargo de cuotas empresariales y de los trabajadores, con tipos que varían cada año según las previsiones de gasto. La Administración aporta lo necesario para asegurar el pago de las prestaciones reconocidas.

En Italia, el INFS está encargado de la gestión de las pensiones. Es una entidad pública autónoma, de administración institucional sometida a dirección y control gubernamentales. Los trabajadores tienen mayoría en los órganos colegiados del Instituto. Las cotizaciones se basan en la cuantía de los salarios sin que exista ningún límite en este sentido. Las cuotas son variables según las actividades.

En Luxemburgo existe un seguro de pensiones administrado por Cajas independientes de tipo profesional: de empleados privados, de artesanos, de agricultores, y así sucesivamente. En las Cajas existe una representación corporativa elegida directamente por los afiliados. Los consejos de administración de las Cajas son presididos por un funcionario designado por el Gran Duque. Los asalariados cotizan en Luxemburgo a partes iguales con sus empresas.

En Portugal la gestión real del sistema de protección descansa sobre los llamados *centros regionales de Seguridad Social*, autónomos y públicos. En su funcionamiento participan unos Consejos constituidos por representaciones corporativas diversas, tales como sindicatos, asociaciones empresariales, autoridades locales y directivos de las entidades privadas de Seguridad Social. Téngase en cuenta que la Constitución portuguesa reconoce el derecho a establecer instituciones privadas sin ánimo de lucro de solidaridad social que persigan los objetivos de la Seguridad Social. Las pensiones contributivas se financian mediante aportaciones de empresarios y trabajadores; el Estado no aporta recursos de ningún tipo, salvo, naturalmente, para financiar las pensiones no contributivas. Corresponden dos tercios a los empresarios y el resto a los trabajadores.

## La intensidad de la protección de la vejez por pensiones de jubilación

La publicación en 1996 de una monografía de la Unión Europea actualizando cifras sobre las funciones de «vejez» y «supervivencia» parece que debería suministrar, al menos, datos frescos sobre estas dos áreas de la protección social. Sin embargo, el que Francia, Italia y los Países Bajos no hayan actualizado sus informaciones estadísticas y que el Reino Unido sólo haya actualizado los de «supervivencia» reduce sensiblemente las posibilidades de comparación como se comprueba en el Cuadro 4.3.

Este pone en evidencia de la manera más elocuente la imposibilidad de establecer comparaciones válidas entre los países de la Unión Europea a partir de las estadísticas disponibles, a pesar de que las estadísticas del SEEPROS, de costosa elaboración, han sido creadas con este fin.

La obra de EUROSTAT *Old Age and Survivors: an Update* ha aparecido a mediados de 1996, pero sus informaciones más reciente corresponden a 1993, y no para todos los países, por lo que se ha optado por referir la comparación a 1991. Los países que no han enviado datos sobre la función «vejez» sumaban en 1991 una población de 65 años y más de 27,8 millones de personas, es decir, el 57,4% de la de todos los países tomados en consideración (48,4 millones).

Para el cálculo de la cuantía de la pensión media se han tomado en consideración solamente los importes que, en las monografías de EUROSTAT, van acompañadas de cifras de «números de beneficiarios»; no se han contado los beneficiarios de pensiones complementarias, puesto que ya están contados en las básicas, pero sus importes se han sumado a los de la básicas; cuando no todos los importes de éstas iban acompañados del número de sus beneficiarios, sólo se ha computado del importe de las complementarias el mismo porcentaje computado en las básicas. En los casos en que las pagas extraordinarias aparecen registradas aparte, sus importes se han sumado a los de las pensiones.

Entre los tres países que han suministrado datos completos (Alemania, Dinamarca y España) se suman menos de 15 millones de pensiones. Sólo para estos tres países tiene sentido, pues, calcular el importe de la pensión media a efectos comparativos. Para ello es necesario convertir los importes respectivos a unidades de paridad de poder de compra, PPC, sumarlos y dividir esa suma por la suma del número de pensiones. De este modo se obtiene una pensión anual media de 7.975,5

**CUADRO 4.3**  
**Importes de las pensiones de vejez, número de beneficiarios y pensión media en algunos**  
**Estados miembros de la Unión Europea**  
**En 1991**

	Importes		Número de beneficiarios *	Población de 65 años y más	Cuantía de la pensión media anual		
	Totales en millones de unidades de la moneda nacional	Computados a efectos del cálculo de la pensión media			En miles	En moneda nacional	En unidades de PPC de 1991
Luxemburgo .....	25.114	16.963	39,5	52,3	429.443	11.045,0	44,62
Alemania Occd. ....	187.002	187.002	9.840	9.761,0	19.004	8.693,6	45,98
Países Bajos .....	:	:	:	1.947,1	:	:	:
Reino Unido .....	:	:	9.054,0	:	:	:	:
Italia .....	:	:	:	8.689,0	:	:	:
Francia .....	:	:	:	8.118,3	:	:	:
Dinamarca .....	52.439	52.439	706	803,7	74.276	7.186,9	46,23
España .....	3.538.609	3.538.609	4.440,7	5.339,4	796.858	6.509,6	57,89
Irlanda .....	1.135	821,6	342,9	402,5	3.310	4.553,0	41,29
Bélgica .....	579.774	425.333	2.480,2	1.513,2	171.491	3.989,6	25,48
Grecia .....	1.351.082	538.051	977	1.452,8	550.718	3.186,4	35,61
Portugal .....	570.023	470.210	1.471,6	1.304,4	319.520	2.615,1	28,58

\* En realidad, número de pensiones.

Fuente: Elaboración propia, sobre datos de EUROSTAT: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*. Old Age, Luxembourg, 1992; *Old Age and Survivors: an Update*, Luxembourg, 1996; *Statistiques de base de la Communauté*, 30<sup>e</sup> ed. 1993.

unidades de PPC. La española representa el 81,6% de dicha pensión media y el 74,9% de la de la Alemania occidental. Pero no se puede poner la mano en el fuego para asegurar que esto sea así.

Si se convierte el importe de la pensión media de cada país a porcentaje del PIBpm por habitante, se advierten grandes diferencias, que van del 25,48% del PIBpm por habitante de Bélgica al 57,89% de España. En valores próximos al 45% del PIBpm por habitante se sitúan las pensiones medias de vejes o jubilación de países como Dinamarca, Alemania occidental, Luxemburgo. En principio, resulta increíble que la pensión media de Bélgica, expresada en estos porcentajes, sea inferior a la de Grecia o Portugal. Y aún resulta esto más increíble si se comprueba, por datos que ofrecen las fichas descriptivas de prestaciones de la monografía inicialmente dedicada por EUROSTAT a la función «vejez» (publicada en 1992) que la renta garantizada a los ciudadanos belgas residentes en Bélgica, de 65 años (varones) o de 60 años (*Cuadro 4.3*) (mujeres), carentes de recursos suficientes (prestación similar a la pensión no contributiva de «jubilación» de la legislación española), era, en 1988, de 250.750 francos belgas anuales, si se trataba de persona casada, y de 188.064 francos belgas anuales, en los demás casos; lo que equivalía, respectivamente, al 44,63% y al 33,47% del PIBpm por habitante de aquel año en dicho país.

Este fenómeno se debe poner también en relación con el hecho de que, en Bélgica, el importe computado para determinar esa media, en 1991, era el 73,36% del importe total de estas pensiones, pero correspondía a un número de prestaciones que rebasaba en un 63,9% el de la población de 65 años y más. Por otro lado, en Portugal, para el cálculo de la pensión media se ha computado el 82,49% del importe total de las pensiones, que corresponde a un número de prestaciones que supera en un 12,8% el de la población de 65 años y más, mientras que en Grecia el importe empleado para el cálculo de la pensión media sólo representa el 39,82%, del importe total, correspondiente a un número de prestaciones equivalente al 68,6% del número de personas de 65 años y más. Es de señalar que también en Luxemburgo el importe computado para el cálculo de la pensión media es sólo del 67,54% del importe total, correspondiente a un número de pensiones que representa el 75,5% del número de personas de 65 años y más. En tales condiciones, el crédito que se puede dar a los datos no es mucho.

Con todo, hay algo en el *Cuadro 4.3* interesante y que merece crédito. Es la comparación que se puede hacer entre lo que significa, en distintos países, la cuantía de la pensión media (con

independencia del crédito que se le pueda dar como tal pensión media) expresada en porcentaje del PIBpm por habitante y expresada en unidades de Paridad de Poder de Compra. Como se ha visto, en Luxemburgo, Alemania occidental y Dinamarca, la cuantía de la pensión media, expresada en porcentaje del PIBpm, es muy similar. Sin embargo, en poder adquisitivo, la pensión Luxemburgo superaba en un 27,05% a la de Alemania y en un 53,68% a la de Dinamarca.

Lo cual lleva también a otra consideración: Si en un país, como Bélgica, con un PIBpm por habitante superior a la media de la Unión Europea, la pensión mínima de vejez de una persona casada se sitúa en una cuantía equivalente al 44,63% del PIBpm por habitante y la de una persona soltera, en una cuantía del 33,47% del PIBpm por habitante, ¿qué nivel de satisfacción se puede procurar a las personas ancianas en países de PIBpm por habitante muy inferiores y con pensiones medias de este orden, o inferiores a éstas?

En materia de vejez otra comparación que se puede hacer es la relativa a tasas de sustitución, es decir, la que relaciona los ingresos del último año de la vida activa con los del primer año tras la jubilación. El estudio realizado, a instancias de EUROSTAT, en los doce países a la sazón miembros de la Comunidad toma como último año de actividad el de 1989. Los resultados son los que se resumen en el *Cuadro 4.4*.

Si se comparan las tasas de sustitución de las pensiones en algunos países, como Portugal o España, con su gasto en la función «vejez», expresado en porcentajes del PIBpm, se tiene la impresión de que se está ante una nueva versión del milagro de la multiplicación de los panes y los peces, ya que estos países, a muy bajo precio, consiguen algunas de las tasas de sustitución más altas de esos doce países. En cambio, hay países, como el Reino Unido o los Países Bajos, que realizan un fuerte gasto para llegar a unas tasas de sustitución muy bajas. Y hay asimismo países, como Grecia y, en algún caso también, Dinamarca, en que la jubilación es una bendición que cae sobre el trabajador, ya que jubilado gana más que en activo.

A la vista de estos resultados podría pensarse que el estudio realizado para obtenerlos no fue el adecuado. Sin embargo, no es así. La investigación se realizó a partir de un método concienzudamente elaborado, y el estudio realizado en cada país fue cuidadosamente supervisado por un eficiente actuario de seguros. Lo que ocurre es que el propio rigor del método empleado y la complejidad de la realidad institucional han jugado una mala pasada a EUROSTAT.

### CUADRO 4.4

## Tasas netas \* de sustitución de las pensiones de jubilación de un trabajador del Régimen General con cónyuge a cargo en doce Estados miembros de la Unión Europea En 1990

	Gasto en la función «vejez» en 1990 en % del PIBpm	Tasas netas de sustitución de las pensiones de jubilación de 1990, en porcentajes del salario neto del año 1989					
		Con salario equivalente a 2/3 del de un trabajador medio de la industria manufacturera		Con salario equivalente al de un trabajador medio de la industria manufacturera		Con salario equivalente al doble de un trabajador medio de la industria manufacturera	
		Con 20 años de carrera total	Con carrera laboral completa	Con 20 años de carrera laboral	Con carrera laboral completa	Con 20 años de carrera laboral	Con carrera laboral completa
Grecia .....	8,88	125	132	84	114	71	99
Portugal .....	4,97	58	95	58	98	59	103
España .....	6,50	75	96	73	98	71	97
Italia .....	11,19	56	91	57	89	57	94
Francia .....	9,92	51	94	46	83	47	73
Bélgica .....	8,28	39	91	43	80	38	62
Dinamarca .....	10,57	102	104	76	77	48	48
Luxemburgo .....	6,92	45	85	44	77	39	65
Alemania occd. ....	7,82	29	66	31	69	24	55
Países Bajos .....	9,77	90	90	67	67	37	37
Irlanda .....	4,41	84	84	62	62	35	35
Reino Unido .....	9,09	40	73	34	59	27	39

\* Deducidos impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales a cargo del trabajador.

Fuente: EUROSTAT: *Taux de remplacement vieillesse*, Volume I. *Rapport entre revenu de retraite et revenu d'activité au moment du départ à la retraite*, Luxembourg, 1993; *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996.

En efecto, de acuerdo con el método adoptado, solamente se tomarían en consideración las pensiones que resultasen de la combinación del régimen básico obligatorio de seguridad social con regímenes complementarios también obligatorios. Ahora bien, en Europa hay países como España, en que el régimen general básico procura, para quienes completan su carrera laboral (35 años de cotización) y no sobrepasan en sus ingresos el tope máximo de cotización, pensiones fundamentalmente sustitutivas de sus rentas de activo; hay países, como Francia, en que el régimen básico procura una tasa de sustitución modesta (del 50%, con 37,5 años de cotización), que es completada con regímenes complementarios obligatorios y mejorada con regímenes complementarios no obligatorios; hay países, como Alemania, en que, como en Francia, la tasa de sustitución del régimen básico no es muy elevada (del 67,5%, con 45 años de cotización), y se completa con regímenes complementarios, muy difundidos, pero no obligatorios; y hay otros, como los Países Bajos, en que existe una pensión universal no muy alta cuya cuantía se determina en función, no de los años cotizados, sino del tiempo de residencia en el país (40 años), pensión que se completa por regímenes complementarios, voluntarios, pero también muy difundidos. El estudio en cuestión, de acuerdo con su método, ha excluido, en casos como los de Alemania y los Países Bajos, los regímenes voluntarios; además, en los Países Bajos, ha seguido el criterio de considerar que, tanto en los supuestos de carrera laboral de 20 años como de carrera laboral completa, los trabajadores cumplían 40 años de residencia en el país: como consecuencia de la adopción de este criterio, la cuantía de la pensión en los Países Bajos era, pues, la misma para todos los supuestos del estudio.

Estas y otras circunstancias han conducido a los resultados vistos. Entre estas otras circunstancias figura la de haberse omitido la consignación del porcentaje de la población pensionista al que cuadraban las tasas de sustitución obtenidas; en España, dicho porcentaje se ha estimado que cuadraba, en el año 1990, tan sólo a un 17,5% del total de las pensiones<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfs. sobre esto Alfonso Barrada, «Las tasas de sustitución de las pensiones de jubilación en el momento del abandono de la vida activa, en España y en otros países de las Comunidades Europeas», en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, enero-junio 1992, n.º 15-16, págs. 260-298.

**5. ORGANIZACION DEL SISTEMA  
DE PROTECCION  
DEL DESEMPLEO  
EN LA UNION EUROPEA**



## Un cambio subyacente

Un problema tan importante en la realidad europea ha exigido una respuesta institucional acorde. Por una parte, se ha planteado en todo el ámbito comunitario la cuestión esencial de si la fuerte protección al empleo, en forma de un mercado de trabajo muy rígido, empeoraba la situación de los parados al dificultar y encarecer el despido, que era fruto de viejos planteamientos sindicales y de una política que, en más de un sentido, se enlazaba con actitudes que defienden fundamentalmente que se puede resolver el problema del paro por el lado de la demanda, esto es, activando el consumo y la inversión. O lo que es igual, si la política habitual hasta los años setenta era la causante esencial de la situación. Simultáneamente, si el salto a lo que se ha calificado de nueva ortodoxia de los años ochenta, no exigía abandonar este tipo de respuestas y crear un nuevo panorama por el lado de la oferta, esto es, alterando esencialmente la situación estructural de las economías en relación con el mercado en general, y con el mercado laboral en particular. Este choque es continuo. En general, muchos economistas, e, impulsados por ellos, los gobiernos, consideran que es urgente flexibilizar los mercados laborales.

Frente a esta actitud se alza la de los asalariados, tanto de los sectores públicos como de los privados, con contratos de duración indefinida, la de los sindicatos, y la de determinados grupos políticos, que consideran que, con las matizaciones que se quieran, los puntos de vista keynesianos elementales aún tienen vigencia.

Así como el primer grupo adquiere fuerza continua ante la opinión pública, aunque sus progresos sean, evidentemente len-

tos, el segundo da la impresión de que comienza a flaquear, más que por la actitud de doctrinarios y políticos, porque los sindicatos, como ha señalado Víctor Pérez-Díaz en un ensayo reciente<sup>9</sup>, «necesitan superar con éxito el reto de entender y adaptarse a las condiciones del capitalismo avanzado actual». Esa adaptación comienza a adivinarse, con lo que, como señala Víctor Pérez-Díaz, en relación con los sindicatos —y la frase no sólo es aceptable para España, sino para todo el conjunto de la Unión Europea—, «a lo largo de los últimos diez años, su experiencia se ha hecho cada vez más contradictoria, su camino, más zigzagueante, y sus incertidumbres se han incrementado considerablemente».

El examen del conjunto europeo, sin entrar en debates de análisis económico que están aquí fuera de lugar, muestra, pues, como lógica resultante de esta composición de fuerzas, que a causa sobre todo de las exigencias de la competitividad internacional, cada vez resulta más favorecido el primer grupo, mientras que las necesidades de encontrar más empleo o de evitar que se destruya el existente, debilitan al segundo. De ahí que las instituciones procuren buscar la solución del problema del desempleo, cada vez con mayor decisión, a través de reformas en los mercados laborales.

Por eso resulta imposible dejar de aludir a que en la organización de sistemas para proteger a los desempleados en el ámbito de la Unión Europea, subyace, cada vez con mayor fuerza, el deseo de no perturbar, con sus prestaciones y su financiación, esta tendencia creciente hacia una solución de mucho más calado que, por supuesto, es ajena a este documento.

También es necesario señalar que nos encontramos, por lo dicho, en un momento en el que se producen cambios institucionales a veces muy rápidos. No es posible ni siquiera intentar seguirlos y tratar, por ello, de proporcionar las modificaciones legales y organizativas últimas aparecidas. Sin embargo, lo que sigue mantiene su interés porque la pastosidad —y si se quiere, la rigidez— que existe en una realidad sociológica como la europea aún perdurará en sus líneas esenciales durante mucho tiempo.

En tres ámbitos vamos a presentar esta organización protectora de los desempleados: el de la gestión, especialmente en cuanto busca una mayor eficacia en el empleo de las prestaciones

---

<sup>9</sup> *El largo plazo y el «lado blando» de las políticas de empleo. Aspectos sociales e institucionales del problema del empleo en España a mediados de los años noventa*, ASP Research Paper 11 (a)/1995.

dirigidas a los parados; en lo que se relaciona con el gasto dedicado a estas atenciones; finalmente, es necesario abordar el debate de la llamada *tasa de sustitución*, esto es, la relación entre la prestación por desempleo y los salarios.

Al ser propósito del análisis que sigue servir como contraste de la situación española en estos tres ámbitos, se harán —procurando no repetir noticias ya proporcionadas— obligadas alusiones a nuestra nación, que está incluida, dentro de los países de la Unión Europea, entre aquellos en que la institución gestora de las prestaciones ha venido asumiendo, otras funciones relacionadas con el mercado del trabajo. Como sabemos, destacan entre éstas los servicios de colocación y de formación de los parados.

## La gestión y su eficacia

En primer lugar se encuentra el control de los beneficiarios por parte de la institución gestora de la prestación por desempleo. Como señaló el estudio de la OCDE, *Perspectivas del empleo, 1991* (Ministerio español de Trabajo y Seguridad Social), cuanto más frecuentes son los contactos con los parados, menor es la duración del paro y menor es la duración de la prestación por desempleo. Los países con mayor frecuencia en la revisión de las condiciones en las que el parado percibe la prestación, son Irlanda (semanalmente), Bélgica (dos veces al mes), Holanda y Francia (una vez al mes). España, junto con Gran Bretaña, Dinamarca y Alemania, son los países con un control menos frecuente de los perceptores de prestaciones <sup>10</sup>.

Estos contactos, sin embargo, a veces son muy frecuentes, pero poco efectivos y superficiales. Por eso, sobre todo para evitar fraudes, algunos países introducen inspecciones, entrevistas o cursos de formación para los perceptores de prestaciones, o incluso se adoptan otras medidas de contacto más personal con los parados de larga duración. El que estas intervenciones de los servicios sean impredecibles aseguran ciertos grados de eficacia adicional.

Por lo que se refiere a las condiciones mínimas de cotización para recibir la prestación de desempleo, existen países bastante poco estrictos —caso de Francia, Grecia, Holanda y Dinamarca— y otros en los que se requiere un amplio período de cotización.

---

<sup>10</sup> La importancia de la frecuencia del contacto con los perceptores de prestaciones se analiza detalladamente en el trabajo de T. López, «La gestión de las prestaciones por desempleo en España», *Economía y Gestión de las Administraciones Públicas, V Congreso Nacional de Economía*, Las Palmas de Gran Canaria, págs. 117-148.

En este grupo, en el que se encuentra España, están asimismo Italia, Portugal, Irlanda y Alemania. Bélgica es un caso atípico; el período mínimo de cotización exigido varía en función de la edad del asegurado.

En muchos países se distingue entre la prestación contributiva, ligada a las cotizaciones pagadas —es decir, a la renta en situación de actividad—, y prestación asistencial. El sistema requiere fuertes transferencias del Estado en los casos de Dinamarca, Italia y Holanda. En Francia estas transferencias superan la cuantía recaudada por cotizaciones. En España, la prestación asistencial se financia mediante transferencias del Estado. En el resto de los países, con limitadas excepciones, dicha aportación se utiliza para cubrir los posibles déficit. En el caso de Grecia la transferencia anual es fija en el tiempo.

La participación del empresario es superior siempre, en todo el ámbito comunitario, a la del trabajador, salvo en Alemania y Dinamarca, donde la participación es igual. España es el país en el que los tipos del empresario superan más ampliamente los de los trabajadores. Después vienen Grecia, Irlanda, Portugal y Francia. De la información consultada parece deducirse que la participación de los empresarios ha aumentado temporalmente en todos los países, salvo en Irlanda y Holanda. En Italia los tipos de cotización de los empresarios son diferentes según los sectores.

Siempre las cotizaciones se recaudan en forma de porcentajes sobre el salario, salvo en Dinamarca, donde son fijos, en la parte que corresponde a los trabajadores, pues se desarrolla esta prestación sobre un sistema de fondos de seguro privado, aumentada con transferencias del Estado y un porcentaje sobre el IVA de la empresa, aparte de que el empresario, desde julio de 1993, paga los dos primeros días de paro, con el fin de encubrir despidos voluntarios.

Por lo que se refiere al Reino Unido, la prestación asistencial —la denominada *income support*— se financia con cargo a la imposición general.

## **Gasto en prestaciones por desempleo**

A lo largo del tiempo, el grado de cobertura de los parados en el área comunitaria ha tendido a aumentar, salvo lo sucedido en Grecia de 1985 a 1990 y en Gran Bretaña. La cobertura aumenta en ocasiones debido a que los parados disminuyen más que los beneficiarios, aunque en el caso de España, en el

período 1985-1992, el crecimiento de la cobertura se debió a que, simultáneamente, cayeron los parados y aumentaron los beneficiarios.

En Holanda el porcentaje de cobertura fue muy superior al 100% en 1992, aparente anomalía que se debe a que se incluyen en las prestaciones cantidades suplementarias destinadas a los jóvenes. Las mayores coberturas, por este orden, son las de Bélgica, Alemania, Francia y España. En Italia es muy baja la cobertura de los parados que trabajaron anteriormente, recibiendo el resto, en su mayoría, prestaciones derivadas de programas especiales.

Existe un sistema mixto —contributivo y asistencial— en Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda y Portugal. En Bélgica, Dinamarca, Holanda y Gran Bretaña se conceden prestaciones contributivas y, después, la renta mínima garantizada.

Por lo que se refiere a la duración de las prestaciones contributivas, el extremo es el de Bélgica, que las tiene con carácter ilimitado, aunque decreciente en el tiempo, salvo para el cabeza de familia, que percibirá siempre el 60% del salario bruto. De todos modos tiene un límite tal falta de límite, valga la paradoja, cuando la duración en el paro sea el doble de la media nacional. También existen otras excepciones para los temporeros y los que trabajan a tiempo parcial. Después, en cuanto a duración, la prestación contributiva guarda relación con el período cotizado, con una serie de matizaciones según los países.

En ciertas legislaciones predomina la relación de la prestación con el salario anterior —*principio contributivo*—, como es el caso de Alemania, Francia y España. En otras, como sucede en Gran Bretaña e Irlanda, lo prioritario es garantizar un mínimo de renta, o *principio asistencial*.

La relación entre el período mínimo con derecho a la prestación con respecto al período cotizado alcanza el valor más bajo en España (0'3), seguido por Italia, Alemania, Dinamarca y Portugal, como países en que ésta es menor que 1. En el resto, es 1 o una cifra superior. Hay que añadir que la duración de la prestación contributiva es función creciente del período cotizado, aunque en todos los países en que predomina el sistema contributivo, como sucede en España, existe un límite. A veces, como sucede en Alemania, Portugal, Grecia, Dinamarca y España, en los tramos más altos de las rentas salariales, son más bajos los porcentajes respecto a la renta anterior.

Las prestaciones asistenciales se relacionan con la edad en Portugal, Holanda y Grecia; son ilimitadas en su duración en

Gran Bretaña, Holanda, Irlanda y Alemania y, en la generalidad de los países, procuran enlazar la situación del parado con la del jubilado. Todos los países establecen una edad mínima para acceder a esta auténtica situación de prejubilación. En general estas prestaciones asistenciales dependen de las circunstancias familiares, salvo en el caso de Francia. Las disposiciones legales más estrictas son las de Grecia, Portugal e Italia. En el conjunto comunitario, la situación española podría calificarse, respecto a estas prestaciones asistenciales, como relativamente estricto.

Existen otras prestaciones en favor de los parados. Destacan las ayudas en relación con la vivienda. Son muy importantes las de Gran Bretaña. No se reciben ayudas de este tipo, ni en Portugal, ni en Grecia, ni en España.

Es muy fuerte el porcentaje que estas prestaciones por desempleo suponen sobre el PIB en España. Tanto aquí, como en Irlanda, Holanda y Bélgica es evidente el alivio de la mejoría coyuntural iniciada en 1985. En Gran Bretaña, Portugal y Grecia, este gasto, respecto al PIB, es muy reducido.

El acceso a la prestación también tiene diferencias en el ámbito comunitario. A veces en países con prestaciones relativamente bajas o de corta duración, como ocurre con Grecia, Italia, Irlanda y Gran Bretaña, existe un período de carencia de varios días antes de poder reclamar las prestaciones. En cambio hay otros países donde el gasto en este tipo de atenciones es relativamente alto, como ocurre con Dinamarca, Alemania, España, Francia y Holanda, donde no hay período de carencia. Parece bastante evidente que un período mínimo de carencia ayuda a reducir el coste de administrar las prestaciones así como a eliminar incentivos para utilizar, en forma de pensiones de empleo recurrentes, las prestaciones por desempleo como compensación por los días no trabajados. No es ésta la única causa de que exista este período de carencia. Se debe, unas veces, para desalentar la ociosidad. También permite preguntar al empresario si el empleo se abandonó voluntariamente, o no, y así sucesivamente, como, por ejemplo, en los supuestos de indemnización por vacaciones.

En Gran Bretaña no hay prestación contributiva por desempleo parcial, pero sí una ayuda familiar especial —el *Family Credit*— que se concede a los trabajadores con empleos mal remunerados. En algunos países, si un parado encuentra un trabajo a tiempo parcial con ganancias inferiores a un determinado nivel, puede continuar percibiendo prestaciones por desempleo, pero las ganancias superiores a ese nivel se deducen de las prestaciones por desempleo. Esto es, la renta neta, no aumenta mientras las ganancias no superan ese límite. En otros países,

entre los que se encuentra España, las prestaciones contributivas por paro parcial para personas que empiezan a trabajar a tiempo parcial y buscan un empleo a tiempo completo, se reducen en función de las horas trabajadas.

## La cuestión de la tasa de sustitución

En 1995, el Centraal Planbureau (CPB) de La Haya dio a conocer un documento de trabajo en el que se ofrecen las tasas de sustitución de las prestaciones por desempleo total en doce países de la Unión Europea y en los Estados norteamericanos de California, Nueva York y Texas, en la situación existente al 1.º de julio de 1993. Aquí, a efectos de comparación, se presentará en el *Cuadro 5.1* el gasto total de la función de «desempleo» del año 1993, en porcentaje del PIBpm, según EUROSTAT, y un extracto de las tasas netas de sustitución obtenidas por el CPB para 1.º de julio de 1993.

En este último trabajo se parte del supuesto de un obrero industrial que trabajaba en jornada normal. Se consideran diversos tipos de remuneración (del obrero medio, salario mínimo, etc.), y las variantes familiares siguientes: persona soltera, persona casada sin hijos y persona casada con dos hijos de 7 a 11 años (en el resumen que se contiene en el cuadro 5.1 se ha prescindido de los supuestos correspondientes a personas casadas sin hijos). Se supone que los trabajadores solteros están en edades comprendidas entre los 18 y los 50 años y los casados, entre los 25 y los 50; en este último caso sólo trabaja uno de los cónyuges. Se toman en consideración las prestaciones familiares, las prestaciones de ayuda al pago de alquiler de la vivienda, donde las hay, y las exoneraciones fiscales de carácter genérico, pero no las desgravaciones por gastos de transporte al trabajo ni por adquisición de vivienda, al suponerse que todos viven en régimen de alquiler.

Además de las tasas de sustitución para situaciones concretas, el estudio ofrece una tasa media por país. Para obtenerla se han ponderado las cuantías de las prestaciones según la distinta duración del desempleo. En ella se ha otorgado el peso de un tercio a la prestación durante el primer año de desempleo y el de un sexto para cada uno de los cuatro años siguientes. Se han considerado dos niveles de ingresos, el de los ingresos medios y el de dos tercios de éstos, y no se ha tomado en cuenta la situación familiar.

En ningún país, salvo Bélgica, la prestación contributiva por desempleo se mantiene por tiempo indefinido. En los demás

países, más tarde o más temprano, entran en juego las prestaciones asistenciales, sometidas a prueba de insuficiencia de recursos. La tasa media no ponderada de los doce países es del 64,7% y la tasa media española se encuentra por debajo de ésta. Los dos Estados miembros de la Unión Europea que dedican mayor parte de su PIBpm a desempleo son España y Dinamarca; el primero, por sus tasas de paro; el segundo, por su nivel de protección.

En los datos del *Cuadro 5.1* hay, por de pronto, dos hechos sorprendentes. El primero de ellos es el de las tasas de sustitución de Italia, relativamente altas en comparación con las tasas de desempleo de este país y con el reducido gasto en prestaciones según los datos del SEEPROS. A estos efectos se debe consignar que, en un estudio similar realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE para el año 1991, la tasa media de sustitución de Italia era del 3% (la de España, del 33% y la de Dinamarca, del 57%). El otro hecho que llama la atención es el de la baja tasa media de sustitución de España, en comparación con las tasas atribuidas a los distintos supuestos. Claro que el peso que se da a los tres últimos años en paro, y el no tenerse en cuenta el supuesto de trabajadores con el salario mínimo ni la situación familiar, hace bajar mucho esta tasa media. Por ello, los países que obtienen tasas medias más altas son los que mantienen estas tasas en el paro de más larga duración.

Un hecho que llama la atención es que, en España y en otros países, haya situaciones en que se registran tasas netas de sustitución superiores a las rentas de activo. En el caso de trabajadores solteros con salario mínimo esto sólo ocurre en España y en Portugal; en el caso de trabajadores casados con dos hijos a su cargo, también en Alemania, en Irlanda y en Luxemburgo. Estas situaciones de sobre protección se producen normalmente por el juego de la fiscalidad aplicable a los ingresos, y pueden constituir un estímulo para no encontrar colocación adecuada.

Si se comparan los resultados del estudio sobre tasas de sustitución de las prestaciones por desempleo total con los del estudio sobre tasas de sustitución de las pensiones de jubilación, parece que los del primero son mucho más satisfactorios que los de este último. En descargo de éste hay que decir que el tema de las pensiones de jubilación, por la multiplicidad de regímenes que concurren a prestarlas en todos los países, es aún más complejo que el de las prestaciones por desempleo.

**CUADRO 5.1**  
**Tasas netas\* de sustitución de la prestación por desempleo total en doce Estados miembros**  
**de la Unión Europea**  
**En 1993**

	Gasto en la función «desempleo» en 1993 en % del PIMpm	Tasa neta de sustitución en porcentaje del salario neto en activo, a 1 de julio de 1993											
		Tasa neta media	Obrero soltero, con el salario mínimo interprofesional			Obrero soltero, con ingresos medios			Obrero con esposa que no trabaja y dos hijos con ingresos medio				
			Prestación inicial	A los 24 meses	A los 60 meses	Prestación inicial	A los 24 meses	A los 60 meses	Prestación inicial	A los 24 meses	A los 60 meses		
Dinamarca .....	4,09	90	95,4	95,4	79,6	79,6	79,6	96,8	96,8	96,8	96,8	96,8	
Países Bajos .....	2,93	78	84,8	84,8	74,2	56,8	56,8	99,5	99,5	99,5	99,5	99,5	
Luxemburgo .....	0,20	77	89,3	79,4	85,2	45,2	45,2	101,8	91,8	91,8	91,8	91,8	
Francia .....	1,88	75	89,3	80,3	80,4	73,0	46,7	90,0	88,9	88,9	88,9	88,9	
Alemania .....	1,57	68	78,6	78,6	61,1	54,8	54,8	111,8	111,8	111,8	111,8	111,8	
Irlanda .....	2,97	67	72,5	72,5	43,8	43,8	43,8	115,4	115,4	115,4	115,4	115,4	
Bélgica .....	2,51	66	77,0	64,6	67,1	46,9	46,9	80,8	85,3	85,3	85,3	85,3	
Reino Unido .....	1,64	63	79,7	79,0	41,4	41,4	41,4	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	
Italia .....	0,56	61	79,4	42,5	55,5	27,7	27,7	86,8	86,8	86,8	86,8	86,8	
España .....	4,77	59	106,5	106,5	83,7	71,1	23,2	105,9	105,9	105,9	105,9	105,9	
Portugal .....	0,85	44	112,4	78,7	78,7	41,6	0,0	111,1	111,1	111,1	111,1	111,1	
Grecia .....	0,50	28	79,2	11,9	47,6	7,1	7,1	89,3	16,4	16,4	16,4	16,4	

\* Deducidos impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales a cargo del trabajador.  
 Fuentes: EUROSTAT: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1994*, Luxembourg, 1996; Centraal Planbureau: «Replacement Rates (of the Unemployment Compensation)», A Transatlantic View, Working Paper, n.º 80, The Hague, September 1995.

## **La situación española desde la perspectiva comunitaria**

Es conveniente señalar como final de este capítulo algunas conclusiones que se derivan del examen atento de lo que se acaba de señalar hasta ahora.

La primera es que España se encuentra entre los países de la Unión Europea que más parados cubren, que más gastan y que menos los controlan, seguramente a causa de su elevadísimo número.

La segunda, en cuanto al sistema de financiación de las prestaciones, sería que España está en línea con la práctica avalada por la doctrina, ya que la prestación contributiva se financia con cotizaciones de los empresarios y de los trabajadores, en tanto que la prestación asistencial se financia con los ingresos generales del Estado. Además, España es el país en el que la cotización del empresario por desempleo es más alta en relación a la del trabajador. Tras la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1992, aun se amplió esta divergencia.

La tercera se refiere a la rigurosidad en la percepción de la prestación por desempleo, sea de tipo contributivo, sea de tipo asistencial, que requiera un período mínimo de cotización. España, tras las MUFEPD implantadas en 1992, como es sabido, está entre los países con un período de cotización mínimo requerido situado entre los más altos para percibir la prestación contributiva.

La cuarta se plantea en cuanto al cumplimiento del objetivo de este gasto. En este sentido, España es eficaz en cuanto que la tasa de cobertura es elevada y en cuanto que ésta ha crecido considerablemente, a causa del fuerte incremento del número de beneficiarios. Debe subrayarse que la discrepancia entre el crecimiento de los beneficiarios y el de los parados, tiende a reducirse. España, con Holanda, Bélgica, Alemania y Francia, se sitúa entre los países con más alta tasa de cobertura del paro.

La quinta es también importante. España tiene un sistema de prestaciones por desempleo de tipo mixto, al igual que la mayoría de los países analizados. Las prestaciones asistenciales son relativamente más generosas para los que tienen responsabilidades familiares y para los de edad avanzada, pero no así para el resto.

La sexta parece bastante evidente. En términos de gasto respecto al PIB, España dedica, junto a Irlanda, Bélgica y Holanda, un porcentaje relativamente elevado.

La séptima es que las MUFEPD de 1992 eliminaron la capitalización de la prestación contributiva en la modalidad de autónomos, un 92'6% del total de perceptores sujetos al sistema de capitalización, lo que supuso un aumento de las prestaciones de tipo contributivo, al no desviarse hacia otras fórmulas de capitalización permitidas. Según el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el gasto estimado en la capitalización de la prestación por desempleo, que había crecido un 14'4% en 1991, registró una caída de un 38% en 1992. Este tipo de programas destinados a animar a los parados a trabajar por cuenta propia, son muy corrientes en la Unión Europea. No pretenden crear un elevado número de puestos de trabajo, sino fomentar la iniciativa empresarial y eliminar una parte de la economía sumergida. Es este último un problema muy importante en España. Por supuesto que las cifras varían mucho. En el Informe sobre *Condiciones de vida y trabajo en España* (Ministerio de Economía y Hacienda) se llega a indicar que el trabajo oculto afecta en España a más de tres millones de personas. Probablemente es una cifra exagerada, pero, de todos modos, siempre será muy alta y se ve impulsada por la impunidad en la utilización desviada de las prestaciones sociales. No creamos, de todos modos, que los resultados de estas capitalizaciones sean sistemáticamente brillantes. La tasa de supervivencia de estas empresas es del 50-60% en Francia y en Gran Bretaña. Para reducir los fracasos, las instituciones públicas de empleo, suelen crear servicios de asesoramiento a un precio más bajo del normal.

Y ya como octava y final conclusión sintética, se debe señalar que, comparando el nivel de protección por desempleo en España, mayoritariamente contributivo, y en otros países de la Unión Europea, ha de concluirse que, en cuanto a variables tales como las tasas de reemplazamiento de las rentas salariales por las derivadas de las prestaciones de desempleo<sup>11</sup> y la duración máxima de la prestación, nuestro país se sitúa en un nivel ligeramente superior a la media de los países comunitarios, a pesar de tener la tasa de paro más elevada de todos ellos.

---

<sup>11</sup> De acuerdo con lo que se señala por R. Hemming en *Poverty and incentives. The economics of social security*, Oxford University Press, 1984, se pueden describir variadas tasas de reemplazamiento, cada una con sus concretas dificultades de estimación.



**6. LA EVOLUCION DEMOGRAFICA  
Y SU INCIDENCIA  
SOBRE LAS PENSIONES  
Y EL DESEMPLEO**



## Introducción

La importancia de la evolución demográfica en los planteamientos relacionados con la inactividad laboral está ampliamente aceptada. Generalmente se destaca el envejecimiento de la población y la baja natalidad como los factores que más inciden en esta problemática. En este capítulo se intenta plantear del modo más claro posible la influencia de las estructuras y de la dinámica demográficas en los aspectos más relevantes de la inactividad laboral española.

La cuestión es especialmente significativa cuando existen sistemas de reparto, no de capitalización, esto es, organizaciones basadas en la relación, en cada momento, entre los dependientes y los que asumen la carga. Por una parte, se modifica el volumen y el peso relativo de los inactivos en razón de la edad y, por otra, varían el número y composición de los que se encuentran en edad de ejercer una actividad. Estas variaciones pueden ser, en buena medida, anticipadas mediante técnicas proyectivas, que han de exponerse siempre con las limitaciones derivadas del horizonte de la proyección. Cuanto más se aleja éste, menor es la influencia de la llamada *inercia demográfica*, esto es, el peso que la historia impone a los futuros posibles y mayor la importancia del curso que tomen a partir de ahora los componentes de la dinámica demográfica, fundamentalmente las variaciones que experimentan la fecundidad y la mortalidad.

## Evolución demográfica reciente en España dentro del ámbito de la Unión Europea

Desde comienzos del siglo XVIII todo el mundo occidental, y por tanto España, entra en un ciclo demográfico nuevo. Comienza, en primer lugar, a reducirse la mortalidad epidémica. Después, gracias a los avances en la medicina y las acciones sanitarias, se rebaja la mortalidad ordinaria y, desde luego, la infantil. A partir de la segunda mitad del siglo XIX comienza a disminuir la fecundidad. Todo esto provoca, sobre todo, desde principios del siglo XX, un proceso cada vez más importante de envejecimiento.

España sigue, por supuesto, este proceso, pero casi siempre con ciertos retardos, que se plantearon históricamente de modo tan encontrado aparentemente a Europa, que *The Economist* calificó a nuestra demografía a finales de la década de los años cincuenta, como una caracterizada por una mortalidad nórdica y una natalidad mediterránea. En síntesis, la reducción de la mortalidad catastrófica no culmina hasta 1900; la mortalidad ordinaria, sobre todo la infantil, no disminuye de modo sostenido hasta después de la I Guerra Mundial; también cae la fecundidad con un cierto retraso. Todo esto ha provocado que se vayan reduciendo los índices de crecimiento natural, hasta alcanzar actualmente niveles equivalentes a los existentes a finales del siglo pasado, entonces a causa de una mortalidad altísima, que eliminaba el efecto de una fuerte natalidad. Ahora ésta es muy baja y el crecimiento se origina porque se logran mantener, por ahora, los índices de mortalidad más reducidos de nuestra historia.

Esta dinámica histórica de nuestra demografía, en primer lugar, se explica por la observación de que la esperanza de vida ha pasado de 33,9 para los hombres y 35,7 para las mujeres a 73,8 para los hombres y 81,1 para las mujeres en 1993. Según estos datos tomados del anuario estadístico *Statistiques Démographiques*, de Eurostat (Luxemburgo, 1996), la esperanza de vida de los hombres es una de las más elevadas de Europa. En cuanto a la mortalidad de las mujeres, sólo se observa en Francia y en Suecia una esperanza de vida ligeramente superior a la española.

Este progreso se debe, en parte principalísima, a la disminución de la mortalidad infantil. Pasó del 186 por 1.000 a principios de este siglo al 6 por 1.000 en 1994. Por supuesto, de manera más suave, la disminución de la mortalidad afectó a porcentajes crecientes de las personas de más edad. Las ganancias más recientes reflejan, sobre todo, la disminución de las tasas de mortalidad en las edades más elevadas. Como es natural, esto

contribuye a incrementar el envejecimiento de la población. Todo esto se comprende con facilidad si tenemos en cuenta que, por los años en que nacían quienes se están jubilando ahora, o sea, alrededor de 1930, podían alcanzar los 65 años de edad menos de la mitad de las mujeres y sólo el 40% de los hombres. Además, entonces, a esa edad, les quedaba una media de 11 años de vida a las mujeres y 10 a los hombres. En cambio, de acuerdo con las *Tablas de mortalidad de la población española, 1990-1991* (INE, 1993), ahora el 90% de las mujeres y el 78% de los hombres alcanza los 65 años —o sea, la edad corriente de jubilación, como ya hemos señalado—, con más de 19 años de esperanza de vida por delante para las mujeres y 15,5 años para los hombres. En el caso de los ancianos, con la mortalidad de 1930 sobrevivían a los 85 años el 5% de las mujeres y el 3% de los hombres; en 1990, las proporciones han aumentado de modo espectacular; son respectivamente, el 44% de las mujeres y el 24% de los hombres. Además, da la impresión de que todavía no se ha roto esta tendencia al aumento en la esperanza de vida.

Por lo que se refiere a la fecundidad, la Guerra Civil provocó una pérdida de fecundidad, especialmente en los años 1938 y 1939. Siguió una cierta recuperación en los primeros años de la posguerra, pero después continuó descendiendo hasta 1954. El *estallido de niños* o *baby-boom*, que en Europa se produjo nada más concluir la II Guerra Mundial en forma de mejora en la fecundidad, se retrasó hasta 1955 en España. En cambio aquí, como en Europa, se interrumpió en 1964. Se había alcanzado, en esa fecha, una fecundidad de casi 3 hijos por mujer. Hasta 1976 el descenso será muy suave en España, de modo parecido a como sucede en toda la cuenca mediterránea. Se tiene una tasa de fecundidad de 2,8 hijos por mujer aún en 1976. A partir de 1977, sin embargo, se produce entre nosotros un auténtico derrumbamiento. En 1994 apenas supera el 1,2 hijos por mujer, una tasa sólo igualada en Europa por Italia. La tendencia hacia la disminución de la fecundidad parece proseguir entre nosotros, aunque no tan rápidamente como en la primera parte del proceso, mientras que en los países del Centro y Norte de Europa se observa una cierta reactivación.

La caída en la fecundidad se acompaña en la mayoría de los países con un incremento en la proporción de hijos nacidos fuera del matrimonio. En España se pasó del 1,4% en 1970 al 10,8% en 1993, último año del que hay cifras comparables con el resto de Europa. De ahí que, aunque esta cifra última la desdibuje un poco, la evolución de la nupcialidad es un factor determinante para entender el curso tomado por la fecundidad. Como desciende la nupcialidad también de modo acusado —sobre todo entre los jóvenes de menos de 30 años— encon-

tramos una explicación del descenso de la fecundidad por partida doble: para la frecuencia de los hijos segundo y tercero, por la disminución en las familias ya constituidas y, adicionalmente, porque la caída de la nupcialidad impide el nacimiento del primer hijo.

Un componente demográfico nuevo entre nosotros es el provocado porque España, de país de emigración se ha convertido en país de inmigración, en cifras netas, claro es. Se calcula que, en 1994, la población extranjera en España no llega aun al 2% de la población total. Aunque es un porcentaje bastante más reducido que el francés —un 6,8%— o que el alemán —un 9,2%— empiezan a plantearse en nuestro país costes sociales similares, como brotes de xenofobia y racismo, necesidad de una política de integración social de los inmigrantes y lucha contra la inmigración ilegal.

Todo este conjunto de motivos desemboca, al final, en que la proporción de personas de 65 y más años ha pasado en España del 9,7% en 1971 al 13,7% en 1991, mientras que las de más de 80 años representaban en 1971 sólo el 0,5% y, en cambio, en 1991 el 1,2% de la población. En el mismo período, las personas de menos de 15 años<sup>12</sup>, bajan del 28% en 1971 al 19,6% en 1991. Aun así, la población española es todavía más joven que la media de la Unión Europea. El Cuadro 6.1 pone de relieve nuestra situación comparativa el 1 de enero de 1991, así como las consecuencias en relación con la dependencia, de jóvenes y ancianos o mayores. Aunque no es lo mismo, desde muchos puntos de vista, sostener a jóvenes que a mayores, el total muestra que España, con Bélgica, Grecia, Francia, Irlanda, Portugal y Gran Bretaña, son los de mayores índices de dependencia, esto es, son aquellos en los que es más fuerte la carga demográfica sobre los adultos, que componen lo fundamental de la población activa.

Es evidente que, aunque España ha envejecido, se encuentra, por las altas tasas de natalidad anteriores y la escasa mortalidad infantil, aún lejos de la estructura límite que tendría la población española con un crecimiento cero estable, en la que habría del orden de un 19% de personas mayores de 65 años, siempre que la fecundidad se mantuviese indefinidamente en 2,1 hijos por mujer, nivel que queda, de momento, bastante lejano. Inmediatamente vemos que aquí se juega ya con los dos componentes esenciales de esa situación para comprender mejor

---

<sup>12</sup> De hecho, la edad mínima de incorporación al mercado de trabajo es de 16 años, con lo que las cifras proporcionadas para la población dependiente de menor edad y para la población en edad de trabajar deben tomarse como una aproximación.

**CUADRO 6.1**  
**Estructura por edades y relaciones de dependencia**  
**demográfica en la Unión Europea**  
**(a 1 de enero de 1991)**

Países miembros	Grupos de edad *				Relaciones de dependencia		Total
	0-19	20-59	60 +	80 +	Jóvenes **	Mayores **	
Bélgica .....	24,6	54,7	20,7	3,5	45,0	37,8	82,8
Dinamarca .....	24,1	55,6	20,3	3,7	43,3	36,5	79,8
RF de Alemania .....	21,7	57,9	20,4	3,8	37,5	35,2	72,7
Grecia .....	25,6	54,1	20,2	3,2	47,3	37,3	84,6
España .....	27,8	53,3	18,9	2,9	52,2	35,5	87,7
Francia .....	27,5	53,2	19,3	3,8	51,7	36,3	88,0
Irlanda .....	36,7	48,0	15,3	2,2	76,5	31,9	108,4
Italia .....	23,8	55,6	20,6	3,3	42,8	37,1	79,9
Luxemburgo .....	23,2	57,7	19,1	3,1	40,2	33,1	73,3
Países Bajos .....	25,2	57,3	17,4	2,9	44,0	30,4	74,4
Portugal .....	29,3	52,5	18,3	2,5	55,8	34,9	90,7
Gran Bretaña .....	25,7	53,6	20,7	3,7	47,9	38,6	86,5
Unión Europea .....	25,1	55,0	19,9	3,5	45,6	36,9	81,8

\* Porcentaje sobre la población total.

\*\* Relación de dependencia de jóvenes: población de menos de 20 años sobre población de 20-59 años.

\*\* Relación de dependencia de mayores: población de 60 años y más sobre población de 20-59 años.

Fuente: EUROSTAT-Estadísticas Demográficas, 1993.

lo que plantea la cobertura de las futuras pensiones de jubilación: la evolución de los inactivos ancianos que determina parte notable de la carga que hay que asumir, y la evolución de aquellos sobre los que recae esa carga, es decir, la población que trabaja. Claro que esto requiere, inmediatamente, agregar tres elementos. El primero, las características de la función de producción, o sea, cómo enlaza con el conjunto del aparato productor la población ocupada; el segundo, la relación entre la población potencialmente activa, la población activa y la población ocupada; finalmente, los cambios originados por la entrada de inmigrantes.

## Las perspectivas de futuro de la población española

Todo esto obliga a tener muy presentes las proyecciones futuras que, de modo solvente, podemos hacer para la población española. En el Cuadro 6.2 se presentan algunos resultados de cuatro juegos de proyecciones recientes de la población española relativas al período 1991-2021. En primer lugar, las últimas publicadas por EUROSTAT, de las que un resumen ha sido publicado en sus *Statistiques Démographiques* de 1996 (Luxem-

**CUADRO 6.2****Comparación de diversas proyecciones de la población española.****Población total en miles de personas a 1 de enero de cada año**

Año	EUR-B	EUR-M	INE	IDM-B	IL-MI	IL-M2
1991	38.805	38.805	38.875	38.900	38.872	38.872
1992	38.868	38.868	38.965	39.071	38.965	38.961
1993	38.963	38.963	39.051	39.133	39.058	39.050
1994	39.048	39.048	39.121	39.192	39.134	39.123
1995	39.117	39.117	39.177	39.249	39.203	39.189
1996	39.117	39.177	39.242	39.306	39.266	39.250
1997	39.221	39.257	39.299	39.364	39.323	39.318
1998	39.258	39.342	39.348	39.423	39.374	39.402
1999	39.287	39.430	39.394	39.484	39.419	39.504
2000	39.309	39.521	39.442	39.547	39.456	39.624
2001	39.324	39.614	39.490	39.612	39.486	39.764
2002	39.332	39.708	39.538	39.679	39.508	39.923
2003	39.336	39.802	39.585	39.748	39.519	40.096
2004	39.336	39.896	39.630	39.817	39.520	40.281
2005	39.332	39.989	39.672	39.884	39.509	40.475
2006	39.324	40.081	39.710	39.946	39.486	40.671
2007	39.312	40.171	39.743	39.982	39.451	40.866
2008	39.293	40.257	39.772	40.018	39.401	41.055
2009	39.268	40.337	39.791	40.054	39.339	41.235
2010	39.233	40.409	39.800	40.089	39.263	41.404
2011	39.188	40.471	39.798	40.125	39.173	41.557
2012	39.129	40.520	39.785	40.091	39.071	41.694
2013	39.057	40.556	39.761	40.058	38.956	41.816
2014	38.971	40.578	39.726	40.024	38.830	41.924
2015	38.873	40.587	39.680	39.990	38.695	42.017
2016	38.762	40.583	39.624	39.957	38.550	42.097
2017	38.640	40.567	39.560	39.852	38.396	42.165
2018	38.508	40.541	39.489	39.748	38.236	42.224
2019	38.368	40.505	39.412	39.644	38.067	42.274
2020	38.219	40.461	39.331	39.540	37.893	42.319
2021	38.065	40.411	39.248	39.436	37.712	42.359

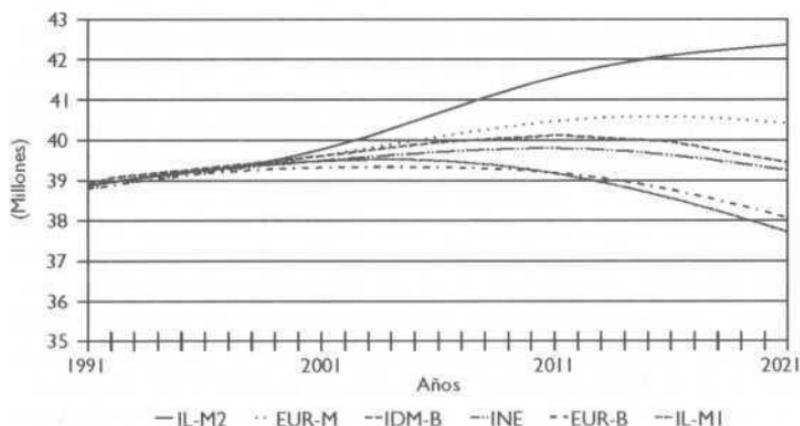
burgo, 1996)<sup>13</sup>, tomando dos de las cinco variantes que este organismo ha preparado: la media (llamada «de base») que supone 1,8 hijos por mujer en 2020 como indicador de fecundidad, una esperanza de vida de 76,7 años en los hombres y de 84 en las mujeres en ese mismo año y una inmigración neta que varía de aproximadamente 30 mil personas al año a 60 mil en 2020— y la baja, columna EUR-B, que supone una fecundidad de 1,28 hijos por mujer en 2020 las 40 mil entradas netas anuales. Además, las proyecciones publicadas por el INE, bajo el título *Proyecciones de la Población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Total Nacional 1990-2020 Comunidades Autónomas y Provincias: 1990-2005* (INE, 1995), con hipótesis muy distintas de las adoptadas en la versión provisional difundida en 1994 —considera como variante más probable un

<sup>13</sup> Las series de EUROSTAT presentadas en el Cuadro 6.2, todavía sin publicar, han sido comunicadas directamente a los autores y tienen carácter provisional.

aumento de la fecundidad que alcanza 1,70 hijos por mujer en 2020, un aumento de la esperanza de vida hasta 83,7 en las mujeres y 76 años en los hombres en ese mismo año, y finalmente la entrada de 35.000 inmigrantes anuales en todo el período de la proyección. Es necesario también tener en cuenta las proyecciones realizadas por el Instituto de Demografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, publicadas en el volumen *Proyección de la población española. España 1991-2026. Comunidades Autónomas 1991-2006. Provincias 1991-2006* (CSIC, 1994), de las que retenemos únicamente la hipótesis baja, por ser la que más se ajusta a la evolución real de la población desde 1991. Se reproduce en la columna IDM-B —considera que se recupera la fecundidad hasta 1,6 hijos por mujer y que aumenta la esperanza de vida hasta los 82,1 años en las mujeres, aparte de una inmigración de 20.000 personas anuales—. Finalmente se agregan dos variantes, la IL-M-1 —con mortalidad media y fecundidad baja— y la IL-M2 —que presenta una mortalidad media y una fecundidad alta—, preparadas ambas por Juan Antonio Fernández Córdón para la Fundación BBV. La variante IL-M1 ha servido de base para el desarrollo de los distintos escenarios que se presentan más adelante.

El *Gráfico 6.1*, permite visualizar de qué modo se comportará nuestra población según cada una de estas hipótesis. Si bien entrado el siglo XXI pasan a diferir mucho, en los primeros años del siglo las proyecciones se encuentran muy próximas. Esto quiere decir que los efectos de las variables demográficas se registran sobre todo a largo plazo.

**GRAFICO 6.1**  
Comparación de algunas proyecciones recientes de la población española, 1991-2021



## **Evolución demográfica y estructura por edades: una exploración sistemática**

Para determinar la influencia del factor demográfico sobre la carga de pensiones y sobre la inactividad laboral en general, es preciso, en primer lugar, analizar la situación demográfica actual, para detectar las tendencias pasadas y las estructuras actuales que condicionan en buena medida el futuro. Superando la idea de una proyección única, eventualmente enmarcada por otras dos que configuran un abanico hacia el futuro, cuya principal finalidad es reducir la incertidumbre sobre ciertos aspectos, se ha planteado una exploración más sistemática de la evolución posible de los componentes de la dinámica demográfica, con tres sendas posibles de evolución de la mortalidad y seis casos de evolución de la fecundidad. Así se han confeccionado 18 juegos de proyecciones de la población española, con referencia a todos los años desde 1991 a 2051, con datos anuales por sexo y edad, desde los 0 años a los 90 y más años. Las ventajas de este método son indudables. En primer lugar, permite situar, por supuesto que desde la realidad española, la importancia relativa de la influencia que ejercen las variables demográficas sobre la carga de inactivos. En segundo lugar, permite simular las consecuencias de ciertas tendencias en el futuro, que pueden estar parcialmente condicionadas por medidas de política. En el caso de las inmigraciones se juega con un suelo, el de 20.000 personas al año, cifra que coincide con el cupo de inmigrantes que la Dirección General de Migraciones estima deseable para la economía española, y que las magnitudes que pueden ser acogidas e integradas, con un techo de 100.000 inmigrantes netos al año, que es un nivel que difícilmente podría tolerar, de forma continuada, la sociedad y la economía española.

Algunos consideran que mediante la inmigración podrán obviarse los desequilibrios que provoca la baja fecundidad. Los dos supuestos aquí contemplados, permiten medir los efectos de un flujo continuo de inmigrantes. En el primero, la inmigración no provocaría prácticamente ningún rejuvenecimiento de la población. En el año 2050 vivirían, con ese origen, en España, unos 200.000 jóvenes más y unas 250.000 personas mayores menos. A muy largo plazo, la proporción de jóvenes sería sólo unas décimas por encima y la de mayores unas décimas por debajo de las proporciones correspondientes de la proyección sin inmigración. El incremento total de población por esta causa, un 4% en el 2050, afecta a todos los grupos de edad y, aunque los inmigrantes son, en promedio, más jóvenes que la población española, no basta esta diferencia para alterar sustancialmente los equilibrios de edades.

En la segunda hipótesis, con entradas netas anuales cinco veces superiores al primer supuesto, el efecto sobre la población total es muy perceptible —un 5% más en el 2011 y casi un 20% en el 2050—, aunque el efecto sobre la estructura por edades no es muy elevado. La población joven representaría, en este caso concreto, el 15,1% frente al 14,8% sin inmigración. A muy largo plazo, la diferencia tiende incluso a disminuir. La estructura de edades con inmigrantes no se diferencia mucho de la que se alcanzaría sin inmigrantes.

Por consiguiente, desde el estricto punto de vista demográfico, es difícil sostener, a la vista de estos datos, que la inmigración puede constituir un paliativo eficaz a los problemas que plantea la evolución de los otros parámetros demográficos. Podríamos plantear las cosas de otro modo. Estimar qué flujo de inmigración sería necesario para mantener el nivel actual de población total o que la población en edad de trabajo —de 15 a 64 años— mantuviese su nivel actual. Hasta el 2006 no sería necesario prever entradas adicionales de inmigrantes, puesto que la población sigue creciendo. A partir del primer quinquenio del próximo siglo, las entradas necesarias empiezan a aumentar; en el 2011, más de 100.000 al año; en el 2021, a aproximadamente 200.000 y, si se pretende mantener los objetivos citados, habría que llegar a unas 500.000 entradas netas anuales entre el 2046 y el 2050, cifras que plantearían enormes problemas socioeconómicos, superiores a los que se pretenden resolver.

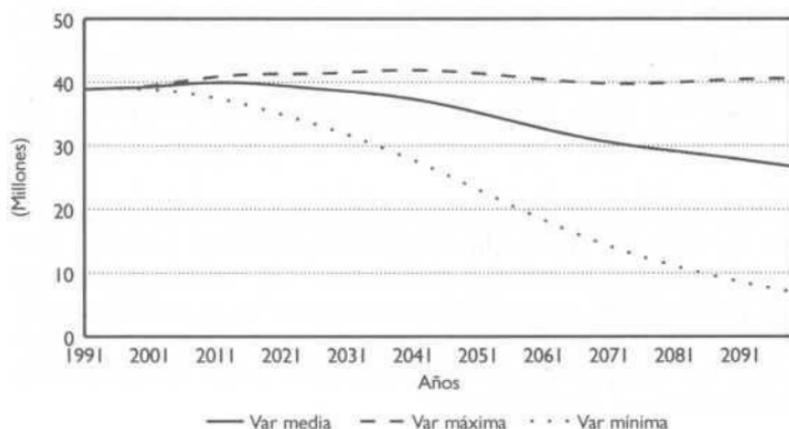
Conviene, pues, subrayar que el envejecimiento es tan inevitable con inmigrantes como sin emigrantes. Piénsese también que los inmigrantes aportan dependientes y que, asimismo, envejecen. Puede haber razones económicas, políticas, sociales, o de otra índole, que justifiquen la entrada de contingentes importantes de inmigrantes en España. Desde luego estas razones nunca serán las demográficas.

## **La marcha hacia el futuro**

Con esos puntos de apoyo comienzan a estar claras algunas cosas. La población española goza actualmente de una estructura por edades favorable al crecimiento: incluso en el supuesto mínimo la población seguirá aumentando hasta el año 2000, lo que demuestra, como repetidamente se ha puesto de manifiesto, que la estructura por edades es la variable que más condiciona el futuro inmediato. En la variante media, la que puede considerarse más probable, el crecimiento se prolonga hasta el final de la primera década del próximo siglo. La población rozará entonces los cuarenta millones. Sólo en la hi-

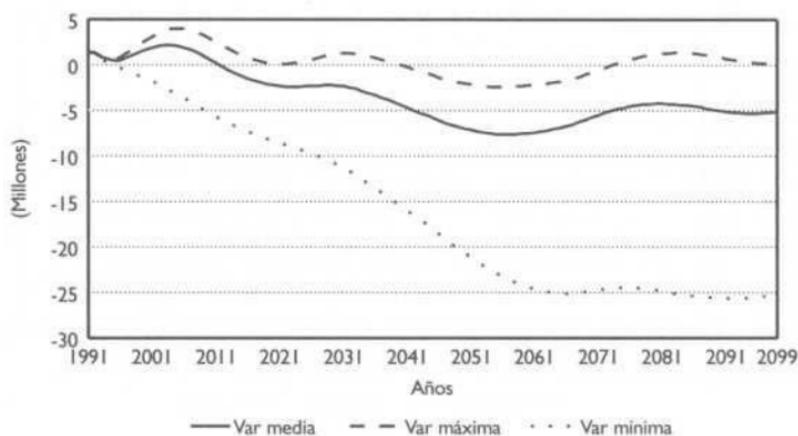
pótesis máxima, el crecimiento es más sostenido. En este último caso, la población superará los cuarenta millones hacia el 2005 y alcanzaría en torno a los 41,3 millones en el 2020. Hay que señalar la importante disminución de población que conlleva el mantenimiento de una fecundidad muy baja (promedio de un hijo por mujer): a partir del año 2000, la población sería inferior a la de 1991 y en el 2021 España habría perdido casi cuatro millones de habitantes. El mantenimiento indefinido de esta situación lleva inexorablemente a la extinción: en el 2051 sólo habría 23,5 millones de españoles y en el 2100 menos de diez millones. Estos datos son altamente teóricos, pero sirven para resaltar que el problema que plantea una natalidad muy baja tiene que ver con la propia supervivencia de la población y no sólo con los inconvenientes ligados al envejecimiento, con los que se le asocia generalmente. En el *Gráfico 6.2* todo esto se observa con bastante claridad.

**GRAFICO 6.2**  
**Proyección de la población española. Población total según tres variantes**



La estructura por edades actual explica igualmente que con hipótesis de variación continua en los parámetros de fecundidad y de mortalidad, las tasas de crecimiento de la población se mueven cíclicamente en el tiempo —véase el *Gráfico 6.3*—, aunque sus oscilaciones se van atenuando progresivamente. Así se observa en la variante máxima que tras un período de tasas de crecimiento relativamente altas (que llegan a superar el 4 por mil anual) tales tasas disminuyen hasta anularse en torno al año 2021, iniciando seguidamente una nueva subida. Este mismo comportamiento se observa en las otras variantes, especialmente en la llamada variante media. Las irregularidades en el crecimiento de la población, perfectamente predecibles como se ha visto, tienen tanta importancia como puede tener

**GRAFICO 6.3**  
**Proyección de la población española.**  
**Tasa de crecimiento según tres variantes**

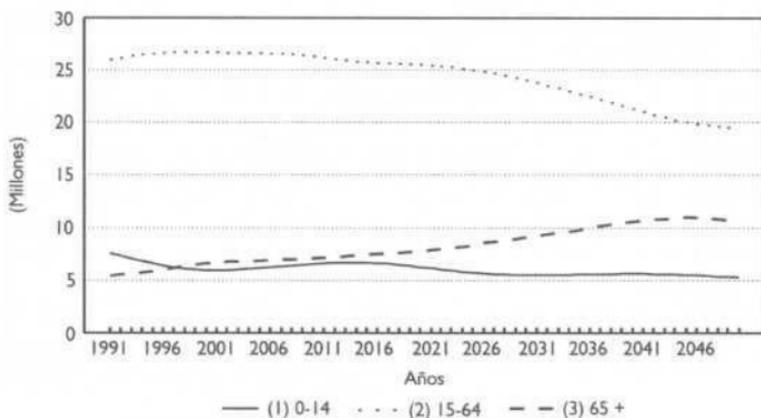


su tendencia general. Son un reflejo de las irregularidades en la estructura por edades, a su vez plasmación de la historia demográfica, y de la historia en general de nuestro país, y encubren irregularidades mucho mayores en la evolución de los distintos grupos que componen la población.

Si ahora pasamos a los grandes grupos de edades más significativos para el análisis de la actividad y de la inactividad laboral, observamos que, son tres los que merecen una atención inmediata: el de 0-14 años, exclusivamente formado por inactivos que no han alcanzado la edad de trabajar; el de 15-64, que forma la población en edad de trabajar, y el de 65 o más años, grupo de los inactivos por jubilación. Los efectivos futuros de estos grupos y su peso relativo en la población dependen de los parámetros demográficos de la dinámica de la población y de la estructura actual. A largo plazo lo esencial son las variables de la dinámica demográfica (mortalidad, fecundidad, migraciones).

Ciñéndonos al examen de su evolución en la hipótesis media, el *Gráfico 6.4* permite detectar algunos rasgos generales: la relativa estabilidad hasta el año 2021 del grupo de 15 a 64 años, que después desciende con fuerza; la suave y persistente tendencia a la disminución del grupo joven; finalmente, la tendencia al aumento del grupo mayor. Esta evolución caracteriza a un proceso de envejecimiento, rasgo incuestionable del futuro de la población española, en cualquiera de sus variantes. Del análisis de la dinámica de cada grupo en esta hipótesis surgen también algunas constantes.

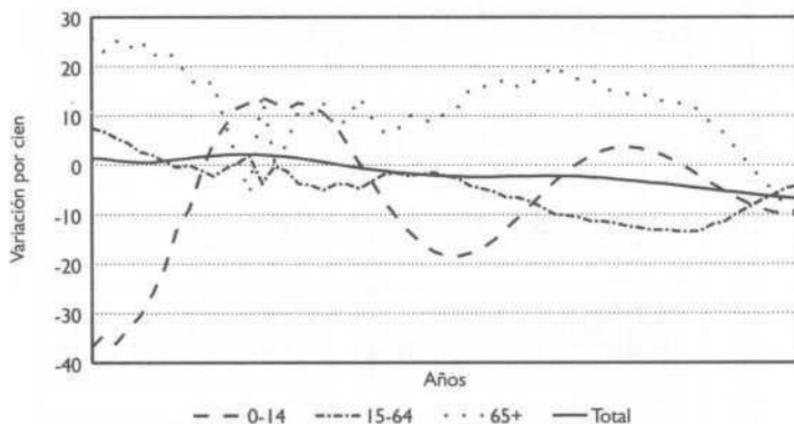
**GRAFICO 6.4**  
**Proyección de la población por grupos de edad.**  
**Variante media**



También en la variante media <sup>14</sup>, pasando a estudiar las tasas de crecimiento, la del grupo joven (menores de 15 años) aumenta de casi -40 por mil en 1991 a +13 por mil en el 2005 y en un período más largo sigue una curva sinusoidal progresivamente amortiguada, como se observa en el *Gráfico 6.5*. El grupo de mayores (65 y más) sigue también un curso oscilante cuyas fases no siempre coinciden con el de los jóvenes. Entre 1991 y, aproximadamente, 2005, las tasas de crecimiento inicialmente contrapuestas (-36 por mil el grupo de jóvenes y +28 por mil el grupo de mayores en 1991) se van acercando y en el período 2005-2010 ambas son positivas y prácticamente idénticas. Las evoluciones se separan de nuevo a partir del 2011, cuando vuelve a disminuir el número de jóvenes y, unos años después, inicia una subida el de mayores. En el año 2046 las tasas volverán a coincidir, esta vez con valores negativos, si se cumplen las hipótesis de esta variante. El grupo de 15 a 64 años, esto es, los que están en edad de trabajar, es el más estable. A partir de 1997 el crecimiento es negativo, con algunas oscilaciones dentro de la tendencia a la acentuación del ritmo de disminución.

Los cambios previsibles en las variaciones anuales de los efectivos de los distintos grupos de edad, repercuten sobre múltiples aspectos, creando dificultades de planificación. El sistema escolar, el sistema de pensiones o el mercado de trabajo, se enfrentan a demandas cambiantes que exigen una capacidad de previsión muy afinada y la posibilidad, en consecuencia, de adaptar la oferta, lo que no siempre es factible.

<sup>14</sup> Recordemos que la variante media implica una cierta reactivación de la fecundidad.

**GRAFICO 6.5****Tasa de crecimiento proyectada de los grupos de edad. Variante media**

Si ahora tomamos la hipótesis media y las dos extremas, y también cómo y en qué medida incide cada uno de los fenómenos demográficos sobre la importancia absoluta y relativa de estos tres grupos de población, se observa, a medio plazo, al horizonte 2011, que el número y la proporción de jóvenes son los que presentan mayor incertidumbre: Cuadros 6.3 y 6.4. En cualquiera de los supuestos contemplados, su peso disminuye en relación a 1991 para alcanzar, como máximo, el 17,7% (por debajo del 19,5% de 1991 y algo por encima de la estimación para 1995), si se cumple la hipótesis de mayor crecimiento poblacional, y como mínimo el 12,7%. En términos absolutos, la diferencia entre las dos variantes sería de casi 2,5 millones (7,2 millones en un caso y 4,8 millones en el otro), un abanico importante en un período de tiempo relativamente corto.

### CUADRO 6.3

## Población española según grandes grupos de edad en cinco variantes de proyección 1991-2050 (en miles de personas)

Años	Variantes de proyección														
	Media					Crecimiento mínimo					Crecimiento máximo				
	0-14	15-64	65 +	80 +	Total	0-14	15-64	65 +	80 +	Total	0-14	15-64	65 +	80 +	Total
1991	7.580	25.949	5.344	1.138	38.872	7.580	25.949	5.344	1.138	38.872	7.580	25.949	5.344	1.138	38.872
1996	6.371	26.650	6.035	1.309	39.056	6.370	26.638	6.000	1.294	39.009	6.371	26.655	6.049	1.318	39.075
2001	5.932	26.674	6.663	1.458	39.270	5.683	26.631	6.522	1.396	38.836	5.994	26.694	6.726	1.496	39.414
2006	6.236	26.551	6.896	1.758	39.683	5.284	26.463	6.604	1.819	38.351	6.519	26.593	7.034	1.843	40.146
2011	6.612	26.165	7.165	2.047	39.942	4.771	26.026	6.706	1.806	37.503	7.222	26.235	7.400	2.196	40.857
2016	6.626	25.705	7.506	2.244	39.837	4.170	25.267	6.884	1.899	36.321	7.504	25.866	7.852	2.469	41.222
2021	6.143	25.466	8.851	2.191	39.460	3.568	24.277	7.080	1.779	34.974	7.117	25.879	8.313	2.484	41.309
2026	5.658	24.871	9.466	2.257	38.995	3.086	22.754	7.542	1.782	33.382	6.662	25.641	9.013	2.614	41.355
2031	5.496	23.823	9.241	2.453	38.560	2.736	20.822	8.140	1.891	31.699	6.630	24.945	9.986	2.900	41.561
2036	5.666	22.481	10.000	2.632	38.048	2.451	18.659	8.704	1.982	29.814	6.945	23.931	10.935	3.189	41.811
2041	5.611	21.037	10.676	2.928	37.323	2.178	16.352	9.184	2.170	27.714	7.240	22.840	11.817	3.616	41.898
2046	5.467	19.904	10.983	3.248	36.355	1.907	14.215	9.314	2.369	25.436	7.254	22.156	12.342	4.094	41.752
2050	5.260	19.467	10.695	3.447	35.422	1.705	12.879	8.937	2.480	23.521	7.112	22.159	12.206	4.427	41.478
						Variantes de proyección									
Años	Envejecimiento mínimo					Envejecimiento máximo									
	0-14	15-64	65 +	80 +	Total	0-14	15-64	65 +	80 +	Total					
	0-14	15-64	65 +	80 +	Total	0-14	15-64	65 +	80 +	Total					
1991	7.580	25.949	5.344	1.138	38.872	7.580	25.949	5.344	1.138	38.872					
1996	6.370	26.638	6.000	1.294	39.009	6.371	26.655	6.049	1.318	39.075					
2001	5.989	26.631	6.522	1.396	39.143	5.994	26.694	6.726	1.496	39.112					
2006	6.506	26.463	6.706	1.619	39.573	5.313	26.593	7.034	1.843	38.958					
2011	7.199	26.026	6.884	1.806	39.931	4.874	26.235	7.400	2.196	38.509					
2016	7.471	25.572	6.884	1.899	39.926	4.299	25.564	7.852	2.469	37.715					
2021	7.075	25.492	7.080	1.779	39.647	3.667	24.695	8.313	2.484	36.675					
2026	6.612	25.166	7.542	1.782	39.320	3.140	23.301	9.033	2.614	35.494					
2031	6.569	24.398	8.140	1.891	39.105	2.786	21.453	9.986	2.900	34.225					
2036	6.869	23.333	8.704	1.982	38.907	2.536	19.319	10.935	3.189	32.790					
2041	7.147	22.220	9.184	2.170	38.551	2.291	17.007	11.817	3.616	31.116					
2046	7.147	21.527	9.314	2.369	37.988	2.019	14.857	12.342	4.094	29.218					
2050	6.996	21.500	8.937	2.480	37.432	1.799	13.529	12.206	4.427	27.534					

Fuente: Elaboración de Fernández Córdón.

**CUADRO 6.4**  
**Peso relativo de los grupos de edad 1991-2050**

Años	Variantes de proyección														
	Media			Crecimiento mínimo			Crecimiento máximo			Envejecimiento mínimo			Envejecimiento máximo		
	0-14	15-64	65 +	0-14	15-64	65 +	0-14	15-64	65 +	0-14	15-64	65 +	0-14	15-64	65 +
1991	19,50	66,75	13,75	19,50	66,75	13,75	19,50	66,75	13,75	16,50	66,75	13,75	19,50	66,75	13,75
1996	16,31	68,24	15,45	16,33	68,29	15,38	16,31	68,21	15,48	16,33	68,29	15,38	16,31	68,21	15,48
2001	15,11	67,93	16,97	14,63	68,57	16,79	15,21	67,73	17,06	15,30	68,04	16,66	14,55	68,25	17,20
2006	15,72	66,91	17,38	13,78	69,00	17,22	16,24	66,24	17,52	16,44	66,87	16,69	13,68	68,26	18,05
2011	16,55	65,51	17,94	12,72	69,40	17,88	17,68	64,21	18,11	18,03	65,18	16,79	12,66	68,13	19,22
2016	16,63	64,52	18,84	11,48	69,57	18,95	18,20	62,75	19,05	18,71	64,05	17,24	11,40	67,78	20,82
2021	15,57	64,54	19,90	10,22	69,51	20,27	17,23	62,65	20,12	17,85	64,30	27,86	10,00	67,34	22,67
2026	14,51	63,78	21,71	9,24	68,16	22,59	16,11	62,00	21,89	16,82	64,00	19,18	8,85	65,65	25,51
2031	14,25	61,78	23,97	8,63	65,69	25,68	15,95	60,02	24,03	16,80	62,39	20,81	8,14	62,68	29,18
2036	14,63	59,09	26,28	8,22	62,58	29,19	16,61	57,24	26,15	17,65	59,97	22,37	7,73	58,92	33,35
2041	15,03	56,36	28,60	7,86	59,00	33,14	17,28	54,51	28,21	18,54	57,64	23,82	7,36	54,66	37,98
2046	15,04	54,75	30,21	7,50	55,89	36,62	17,37	53,07	29,56	18,81	56,67	24,52	6,91	50,85	42,24
2050	14,85	54,96	30,19	7,25	54,75	38,00	17,15	53,42	29,43	18,69	57,44	23,88	6,53	49,13	44,33

Fuente: Elaboración de Fernández Córdón.

A largo plazo, en el 2050, la hipótesis de crecimiento mínimo supondría la casi desaparición de los jóvenes: 1,7 millones (el 7,25% de la población total) en una población en vías de extinción. Incluso en el caso de crecimiento máximo, el número y la proporción de jóvenes estarían por debajo de los actuales (7,1 millones y 17,2% respectivamente).

En la hipótesis media de proyección, que hemos tomado como la más probable, el grupo de edades 0-14 años disminuye de 7,6 millones en 1991 a 6,6 millones (16,6%) en 2011 y a 5,3 millones (14,9%) en 2050 (*Cuadros 6.3 y 6.4*).

Las diferencias entre variantes en lo que respecta a la proporción de personas con 65 o más años es mucho menor que la de jóvenes, al menos a corto plazo. En el 2011, en la hipótesis de crecimiento máximo, habría 18,1% de 65 o más años y 17,9% en el caso de crecimiento mínimo. Incluso tomando las variantes extremas en cuanto a envejecimiento<sup>15</sup>, la proporción de personas mayores se situaría en el 2011 entre el 16,8% y el 19,2%. El número absoluto futuro, que solo depende de la evolución de la mortalidad, estaría comprendido entre 6,7 y 7,4 millones, 1,4 a 2,1 millones más que en 1991.

A largo plazo es cuando se puede apreciar el potencial real de envejecimiento que encierran algunas evoluciones posibles. El número absoluto de personas mayores dependerá del curso de la mortalidad. Si ésta permanece constante al nivel actual (hipótesis baja) habrá 9 millones de personas de edad senil en el 2050. En el supuesto máximo de crecimiento de la esperanza de vida desarrollado aquí, su número superaría los 12 millones. El peso que estos ancianos representan en la población depende del curso de la fecundidad, que condiciona el volumen de la población total. Si se combina una fecundidad máxima (en este caso una recuperación a partir de 1995, que alcanza el nivel de reemplazo de las generaciones) con una mortalidad constante, el envejecimiento es mínimo: el peso de la población de 65 o más sería del 23,9% (diez puntos por encima del porcentaje de 1991). Si, por el contrario, un fuerte descenso de la mortalidad se combina con la permanencia de una fecundidad muy baja (inferior a la actual), el envejecimiento será máximo, pudiendo el grupo de 65 o más años representar una proporción superior al 44% de la población: tres veces más que en 1991.

---

<sup>15</sup> Distintas de las anteriores: el máximo envejecimiento se produce con la fecundidad más baja y la esperanza de vida más alta y el mínimo envejecimiento con la fecundidad más alta y la mortalidad constante. El número proyectado de personas mayores es el mismo en la hipótesis de crecimiento máximo o de envejecimiento máximo, pero varía la población sobre la que se calcula el peso relativo de este grupo de edad.

Estos extremos, los que maximizan o minimizan el crecimiento o el envejecimiento de la población, cuantifican variantes más hipotéticas, aunque no imposibles, que son sobre todo útiles para ilustrar el potencial de situaciones actuales. La variante media recoge hipótesis más realistas a corto y medio plazo: una cierta recuperación de la fecundidad y un incremento moderado de la esperanza de vida, que es, por lo tanto, lo más probable. En ella la proporción de 65 o más años alcanza el 17,9% de la población en el 2011 y el 30% en el 2050.

La población en edad de trabajar tendrá, a corto plazo, una evolución que depende muy poco de las variables demográficas. En todos los casos, su proporción en la población total será, en el año 2011, muy próxima a la actual, aunque algo más elevada en la hipótesis de baja fecundidad. A largo plazo, tiende a disminuir tanto en valores absolutos como en porcentajes. El peso de este grupo de edad en el conjunto de la población es muy parecido en las dos hipótesis extremas y en la media (está comprendido entre el 54% y 55%), aunque, naturalmente, estos porcentajes corresponden a valores absolutos muy dispares, que oscilan entre 12 y 19 millones (véase los Cuadros 6.3 y 6.4).

La tasa de dependencia demográfica, número de jóvenes (0-14 años) o de mayores (65+) por cien personas en edad de trabajar (15-64 años), difiere por el contrario sensiblemente de una hipótesis a otra aunque, a corto plazo, en todas ellas aumenta la de mayores y disminuye la de jóvenes, que pasa a ser inferior a la anterior a partir de 1997. También a corto plazo el abanico de valores posibles es mucho más amplio en la tasa de dependencia de jóvenes, que puede disminuir de 29,2% en 1991 a 18,3% o a 25,3% en 2011, en función de la hipótesis de proyección (Cuadro 6.5). El incremento de la tasa de dependencia de mayores puede considerarse más seguro, ya que pasaría de 20,6% en 1991 a situarse entre el 25,8% y el 28,2% en el 2011. A más largo plazo variará más la tasa de dependencia de mayores, siempre creciente. En la hipótesis media y en la alta alcanza el 55% en 2050 y en la mínima llegaría a casi el 70%. A ese plazo, la tasa de jóvenes sólo será muy inferior a la actual en la hipótesis baja (13%), en la que la fecundidad se estabiliza en un promedio de un hijo por mujer, mientras que en las hipótesis media y alta no serán muy diferentes de la actual (27% en la media y 32% en la alta).

La dependencia total, la suma de las dos anteriores (50% en 1991), disminuirá al principio ligeramente durante un tiempo que varía en función de la hipótesis de proyección (ver Cuadro 6.5). A largo plazo aumenta en todas las hipótesis llegando a valores muy próximos (entre 82% y 87%) en las tres variantes principales en el 2050. Lo esencial de la evolución de la carga de inactivos no es tanto su volumen sino su composición: aumenta la de inactivos mayores y se estabiliza o disminuye la de inactivos jóvenes.

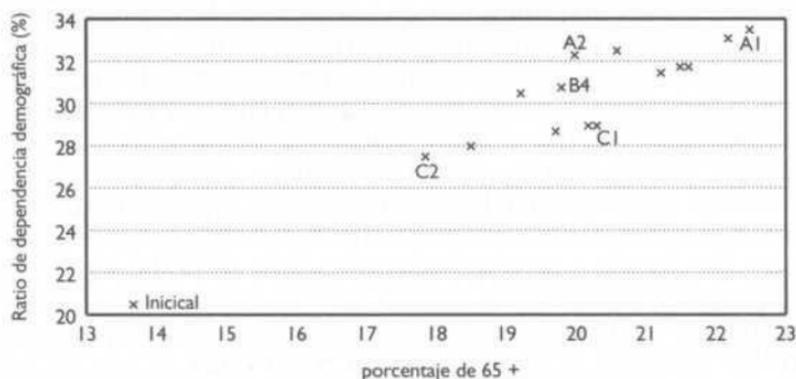
**CUADRO 6.5**  
**Tasa de dependencia demográfica (en porcentaje de la población de 15-64 años) 1991-2050**

Años	Variantes de proyección														
	Media			Crecimiento mínimo			Crecimiento máximo			Envejecimiento mínimo			Envejecimiento máximo		
	<15	65 +	Total	<15	65 +	Total	<15	65 +	Total	<15	65 +	Total	<15	65 +	Total
1991	29,21	20,59	49,80	29,21	20,59	49,80	29,21	20,59	49,80	29,21	20,59	49,80	29,21	20,59	49,80
1996	23,91	22,64	46,55	23,91	22,53	46,44	23,90	22,69	46,60	23,91	22,53	46,44	23,90	22,69	46,60
2001	22,24	24,98	47,22	21,34	24,49	45,83	22,46	25,20	47,65	22,49	24,49	46,98	21,32	25,20	46,52
2006	23,49	25,97	49,46	19,97	24,96	44,92	24,51	26,45	50,96	24,58	24,96	49,54	20,05	26,45	46,49
2011	25,27	27,38	52,66	18,33	25,77	44,10	27,53	28,21	55,74	27,66	25,77	53,43	18,58	28,21	46,79
2016	25,78	29,20	54,98	16,50	27,24	43,75	29,01	30,36	59,37	29,21	26,92	56,13	16,82	30,71	47,53
2021	24,12	30,83	54,95	14,70	29,16	43,86	27,50	32,12	59,62	27,75	27,77	55,53	14,85	33,66	48,51
2026	22,75	34,04	56,79	13,56	33,15	46,71	25,98	35,31	61,29	26,28	29,97	56,24	13,48	38,85	52,33
2031	23,07	38,79	61,86	13,14	39,09	52,23	26,58	40,03	66,61	26,93	33,36	60,29	12,99	46,55	59,54
2036	24,76	44,48	69,24	13,14	46,65	59,79	29,02	45,70	74,72	29,44	37,30	66,74	13,13	56,61	69,73
2041	26,67	50,75	77,42	13,32	56,16	69,48	31,70	51,74	83,44	32,16	41,33	73,49	13,47	69,49	82,96
2046	27,47	55,18	82,65	13,41	65,52	78,93	32,74	55,70	88,45	33,20	43,27	76,47	13,59	83,07	96,66
2050	27,02	54,94	81,96	13,24	69,39	82,63	32,09	55,08	87,18	32,54	41,57	74,11	13,30	90,23	103,52

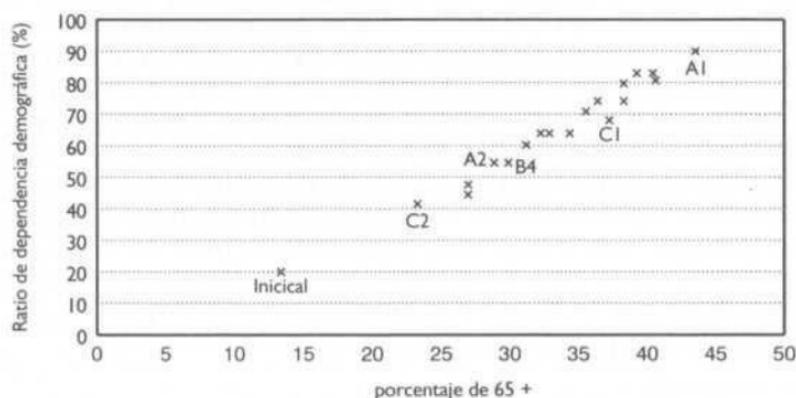
Fuente: Elaboración de Fernández Cordon.

De lo que antecede se deduce que el envejecimiento de la población es un proceso inevitable a corto y a largo plazo. Cualquiera que sea la variante de proyección, entre todas las que se han considerado en este estudio, que cubre una gama muy amplia del espectro de lo posible, se puede anticipar un número y una proporción crecientes de personas mayores en la población y una tasa de dependencia también creciente (ver Gráficos 6.6 y 6.7), pero la importancia del envejecimiento, y sus efectos sobre la carga de inactivos puede variar considerablemente según el curso que tomen la mortalidad y la fecundidad en el futuro.

**GRAFICO 6.6**  
Envejecimiento en las variantes de proyección en el año 2021



**GRAFICO 6.7**  
Envejecimiento en las variantes de proyección en el año horizonte (2050)



## Activos y ocupados

Veamos, finalmente, el componente demográfico derivado de la diferencia entre activos y ocupados, que subyace en el conjunto de las prestaciones por desempleo. De los activos actuales casi el 24% no tiene empleo. La proporción de ocupados varía considerablemente según el sexo y la edad. El paro de las mujeres, con casi un 32%, es superior a la media y la desocupación de los jóvenes (38% entre los hombres de 20-24 años y 47% entre las mujeres de la misma edad) es todavía mayor.

Este paro es el resultado de la confrontación entre el nivel del empleo, la demanda de trabajo que se rige por determinantes exclusivamente económicos en la práctica, y el número de activos que, obedece a una lógica demográfica y sociológica, así como a los determinantes económicos de las decisiones de participación. La misma tasa de paro puede tener significados muy distintos según países y no constituye por ello un buen indicador a efectos comparativos. La propensión a permanecer en la población activa es ahora mucho mayor entre las mujeres, aunque carezcan de empleo, lo que unido al conocido efecto sobre las tasas de actividad que ejercen las coyunturas favorables al empleo, explica que pueda darse simultáneamente creación de empleo y aumento del paro. Sólo se podrá ligar claramente la creación de empleo con la reducción del paro cuando se alcance una estabilidad tanto en la evolución demográfica como en la participación en la actividad, lo que no es lógico que se produzca en los próximos años.

La economía española ocupaba en 1993-94 en torno a 11,8 millones de personas, que representan algo más del 76% de los activos. Para mantener simplemente este porcentaje en el 2006, sería necesario crear más de 800.000 nuevos empleos, en el caso del crecimiento mínimo<sup>16</sup> de la población activa y en torno a 2,8 millones de aquí al 2011, en el caso de crecimiento máximo. Cualquier reducción de la tasa de paro exige que se cree empleo por encima de estas cifras. El simple mantenimiento de la tasa de paro actual en el futuro, con una población activa creciente, implica un incremento de aquí al 2025 del número absoluto de desempleados, que llegarían a ser más de cuatro millones en el caso mínimo y 4,7 millones en el caso máximo, muy por encima del número actual. Una tasa constante de paro (o sea, una proporción constante de la población activa) supone, además, una proporción creciente de la población total en paro, al aumentar la tasa global de actividad.

---

<sup>16</sup> Hipótesis de población baja (mortalidad constante y fecundidad en disminución).

Los datos anteriores son meramente ilustrativos de las tendencias y tienen carácter de simple aproximación a la realidad, pero marcan la importancia del empleo en cualquier consideración sobre el futuro.

## La cuestión de los inactivos

Conforme avanzó el Estado del Bienestar resultó evidente que se procuró resolver, con una presencia creciente del Sector Público, la dependencia de los que no tienen acceso directo a la función de producción de bienes y servicios respecto a aquellos que participan directamente en tal producción. Es éste uno de los problemas socioculturales básicos que, naturalmente, no podemos pretender resolver aquí. Pensemos que la dependencia económica, en el seno del hogar y en otros ámbitos, como son los caritativos, por ejemplo, suele estar generalmente asociada a situaciones de desigualdad social y cultural, e incluso política. Los cambios que afectaron a ciertos grupos que eran tradicionalmente dependientes, como el de las mujeres hasta no hace mucho, contribuyen, por ese motivo, a alterar su imagen social y su importancia política.

Por eso ya ha sido considerada la evolución del peso relativo de las distintas categorías de inactivos, en cuanto ligadas a la edad. Pero el conjunto de los mismos depende aun más de la evolución que sigan las pautas de participación en la actividad, especialmente para algunos grupos de inactivos.

En este sentido, en el *Cuadro 6.6* se presentan los efectos de los cambios previsibles combinando la *proyección demográfica media* que, insistimos, parece la que más probablemente diseñará la realidad española, con tres variantes de evolución en las tasas de actividad.

La variante I supone mantener constantes las tasas de actividad. La II, una rápida disminución de las mujeres dedicadas al hogar, hasta prácticamente desaparecer en el horizonte de la proyección (1,4% en el 2025). En la variante III se prevé que disminuyan las jubilaciones anticipadas, y se retrase en aproximadamente cinco años la edad de jubilación.

Una de las características más importantes de los distintos grupos de dependientes es la forma en que obtienen sus recursos y en particular si se sitúan en la esfera de lo público o de lo privado. Salvo las mujeres amas de casa, cuyo derecho a consumir se legitima y se ejerce únicamente en el seno del hogar (aunque en muchos países se da una intervención pública

en forma de ayudas directas y deducciones fiscales por cónyuge a cargo), los demás grupos dependientes obtienen recursos y derechos tanto del Estado como de la familia, aunque en proporciones muy diversas. Para los niños y las mujeres amas de casa, la familia es el elemento fundamental; en el caso de los jóvenes, la familia juega también hoy un mayor papel por el retraso de la edad de emancipación; los otros inactivos, personas mayores y otras categorías de inactivos, dependen sobre todo del Estado. En la década de los ochenta, la dependencia que pesa mayormente sobre la familia (niños, jóvenes inactivos menores de treinta años y una parte de las mujeres inactivas, las «amas de casa») ha disminuido a la vez que la carga de dependientes socializada, por el contrario, se ha incrementado en términos absolutos y relativos. Esta tendencia va a intensificarse en el futuro y las variaciones de la carga de dependientes que resulten de la evolución demográfica y del aumento de la actividad, ilustradas por los Gráficos 6.8, 6.9, 6.10 y 6.11, se acompañará de un incremento de la que recae sobre el sector público y de una redistribución en favor de las familias.

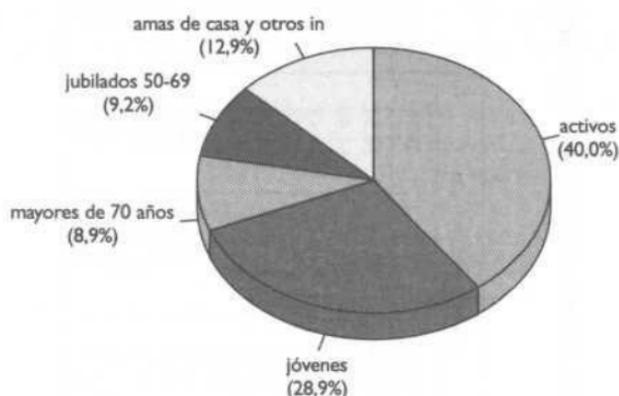
**CUADRO 6.6**  
**Proyección de la distribución de la población entre activos e inactivos y por categorías de inactivos**  
**(en porcentaje de la población total)**  
**(Tres variantes de proyección)**

Categorías	Inicial 1991	Tasas actividad: var. I			Tasas actividad: var. II			Tasas actividad: var. III		
		2001	2011	2021	2001	2011	2021	2001	2011	2021
		ACTIVOS .....	42,56	40,99	38,52	45,03	47,25	46,35	45,73	49,19
INACTIVOS .....	57,44	59,01	61,48	54,97	52,75	53,65	54,27	50,81	51,14	
Dependientes .....	28,93	22,37	22,12	23,86	23,03	22,83	23,86	23,03	22,83	
Niños 0-14 .....	21,23	17,47	16,76	16,23	17,47	16,76	16,23	17,47	16,76	
Jóvenes 16-29 .....	7,70	4,90	5,36	7,62	5,56	6,06	7,62	5,56	6,06	
Jubilados 70+ .....	8,95	13,05	14,27	11,81	13,15	14,38	11,81	13,15	14,38	
Jubilados jóvenes .....	9,17	9,89	11,66	9,64	10,25	12,42	8,66	7,65	9,43	
Inactivos 50-64 .....	4,82	5,40	6,49	4,73	5,69	7,16	4,21	4,62	5,92	
Jubilados 65-69 .....	4,35	4,48	5,17	4,90	4,56	5,26	4,45	3,03	3,51	
Inactivos adultos .....	12,92	13,70	13,43	9,66	6,32	4,03	9,94	6,98	4,51	
Mujeres (amas casa) .....	11,81	12,07	11,97	7,78	3,92	1,80	8,06	4,57	2,28	
Otros inactivos .....	1,11	1,63	1,45	1,88	2,40	2,23	1,88	2,40	2,23	

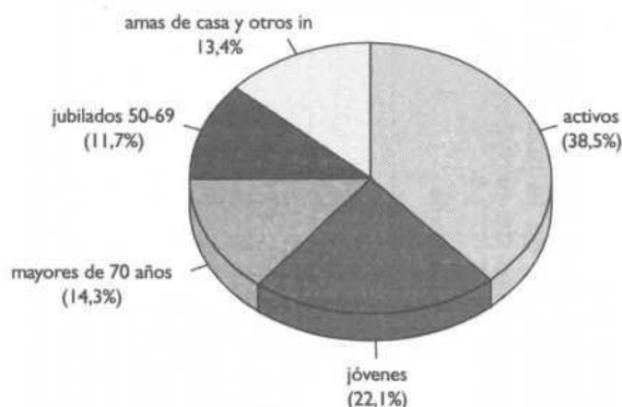
Fuente: Elaboración de Fernández Córdón.

Es ésta una de las claves para la interpretación de los efectos de los cambios demográficos y para la adopción de políticas públicas. Estas últimas no implican sólo la necesidad de una modificación de la estructura del gasto público —con trasvases de gasto en educación a gasto en servicios sanitarios y sociales en favor de la vejez, por ejemplo, operación ya de por sí compleja—, sino que deben incidir necesariamente también en el equilibrio entre gasto público y gasto privado, es decir en la fiscalidad. Por otra parte, la distribución concreta de la reducción de la carga de dependientes en las familias, se encuentra ligada al tamaño y a la estructura de los hogares, lo que constituye un factor adicional de desigualdad, que una política fiscal y de gasto público que tenga en cuenta el tamaño y la estructura familiar podría contribuir a corregir.

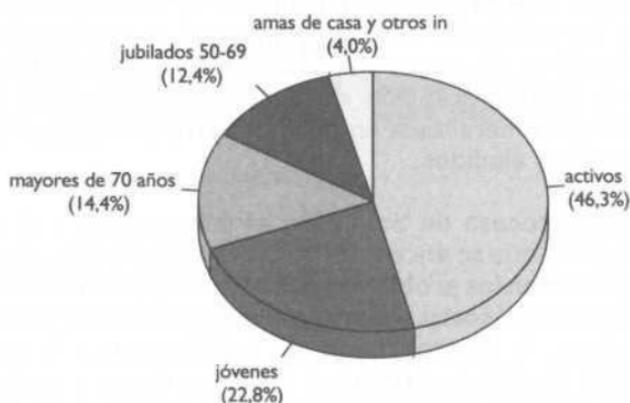
**GRAFICO 6.8**  
Estructura de la población en 1991



**GRAFICO 6.9**  
Estructura de la población en 2021.  
Proyección media, tasas de actividad: constantes



**GRAFICO 6.10**  
**Estructura de la población en 2021.**  
**Proyección media, tasas de actividad: variante I**



**GRAFICO 6.11**  
**Estructura de la población en 2021.**  
**Proyección media, tasas de actividad: variante II**



## Conclusión

España ha conocido un proceso de transición demográfica, como el resto de países desarrollados, que la acerca a una nueva situación de equilibrio demográfico basado en una baja mortalidad y una baja fecundidad. Una de las consecuencias inevitables de esta situación es el mayor envejecimiento de la población. Una mayor proporción de personas mayores es algo por tanto inevitable, a lo que la sociedad debe prepararse adecuadamente.

En los últimos quince años, el indicador de fecundidad ha caído sin interrupción reflejando, no una causa única, sino un conjunto de cambios económicos y sociales que incide en todos los ámbitos de la vida y especialmente en la familia, modificando a la vez las relaciones internas y su papel en la sociedad. Uno de los cambios de mayor importancia en la actualidad y en el futuro es la incorporación de las mujeres al mundo laboral, evolución ya generalizada en muchos otros países y muy ligada a los cambios aludidos.

Este doble proceso de transición, el demográfico y el social y cultural, en el que se encuentra inmerso nuestro país, repercute directamente en los problemas que plantea la inactividad laboral, como fenómeno social y como carga que debe ser asumida. A corto plazo, la incorporación de las mujeres a la actividad productiva es el factor principal. Su importancia y su ritmo en el futuro pesarán sobre el mercado de trabajo pero también contribuirán a contrarrestar a medio plazo algunos aspectos negativos del envejecimiento de la población. Ante esa perspectiva, la generación de empleo o su adaptación se confirma como la prioridad absoluta en el futuro.

El retraso de la jubilación más allá de la barrera actual de los 65 años permitiría compensar a largo plazo el efecto de la disminución de la mortalidad sobre el número de inactivos mayores. La evolución reciente se orienta sin embargo en el sentido contrario: en todos los países de la Unión Europea, incluyendo a España, la actividad de los hombres mayores de 55 años es menos intensa ahora que hace diez años.

A más largo plazo, son los factores demográficos subyacentes los que imponen su peso. La situación actual de la fecundidad en España podría conducir, si no se modifica, a una disminución de la población y a una alteración de gran magnitud de los equilibrios entre los porcentajes de edades. No existe, a medio y largo plazo, ninguna opción alternativa al aumento de la natalidad, como por ejemplo un aumento de la inmigración. Es necesario desde ahora favorecer la recuperación de la fecundidad mediante políticas que faciliten la inserción de los jóvenes en el mercado laboral y su acceso a la vivienda, así como la compatibilidad de la vida familiar y profesional a hombres y mujeres y la presencia de una mayor sensibilidad en todas las políticas sectoriales a la familia, a la maternidad y al cuidado de los niños.

**7. EQUIDAD Y ESTABILIDAD  
EN EL SISTEMA  
DE PENSIONES ESPAÑOL**



## **Una pregunta a un sistema público, de reparto y estructurado en regímenes**

Por lo dicho hasta ahora, sabemos que el sistema español de pensiones de jubilación es, en primer lugar, *de carácter público*, porque el Estado establece la afiliación obligatoria, además de ser quien se encarga de regular y gestionar el sistema. También es *contributivo*, porque todos los trabajadores, por cuenta propia y ajena, están obligados a dedicar un porcentaje de sus rentas de trabajo a su financiación. Está basado en el *modelo de reparto*, porque las prestaciones que se pagan a los trabajadores retirados se financian con las cotizaciones que en ese momento están pagando los trabajadores que permanecen en activo, sin que exista una acumulación sustancial de reservas. Finalmente, la Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963, estableció la estructuración del sistema de la Seguridad Social *por regímenes*: un Régimen General como núcleo central del sistema y una serie de regímenes especiales orientados hacia colectivos específicos que «por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos» se consideró que requerían un tratamiento diferenciado. El Régimen General incluye a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios, a algunas categorías profesionales que no han merecido un tratamiento diferencial y que han quedado, por lo tanto, asimilados al mismo, así como a los funcionarios de Organismos Autónomos del Estado, a los de nuevo ingreso en las Comunidades Autónomas y a los interinos ingresados con posterioridad al 1 de enero de 1965. Los regímenes especiales vigentes en la actualidad son el de los Trabajadores del Mar, el de la Minería del Carbón, el Agrario, el de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autó-

nomos, y el de Empleados del Hogar. Por otra parte, fuera del ámbito de la Seguridad Social existe un sistema de protección específico para los funcionarios públicos, formado por el doble mecanismo del Régimen de las Clases Pasivas y el Mutualismo Administrativo, que cubre, básicamente, a los funcionarios de carrera de las administraciones civiles, militares y de justicia, a los transferidos a las Comunidades Autónomas, a los de las Cortes Generales y otros organismos constitucionales, como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado, así como a los interinos ingresados con anterioridad al 1 de enero de 1965. La importancia relativa de cada uno de los regímenes a través del número de cotizantes por régimen era, en 1994, el que se observa en el Cuadro 7.1

**CUADRO 7.1**  
**Número de cotizantes por régimen en 1994**

Régimen	Cotizantes
Régimen general .....	8.676.626
Régimen especial agrario por cuenta propia .....	429.340
Régimen especial agrario por cuenta ajena .....	645.445
Régimen especial del Mar .....	99.910
Régimen especial del carbón .....	30.579
Régimen especial autónomos .....	1.908.109
Régimen especial empleados de hogar .....	146.736
Clases Pasivas .....	806.160

Fuente: Elaboración por Carlos Monasterio Escudero, Isidro Sánchez Alvarez y Francisco Blanco Angel, a partir de los datos del Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995 y de las Mutualidades de funcionarios.

La pregunta que inmediatamente debe plantearse es si este sistema público, de reparto y estructurado en regímenes, establecido en España, cumple normas de equidad y de estabilidad financiera.

Como criterio de equidad para el sistema de pensiones español adoptaremos, en primer lugar, el que el propio sistema define como su objetivo central, esto es, el de garantizar pensiones proporcionales a las contribuciones satisfechas. Es evidente que, sea cual sea la magnitud de las transferencias intergeneracionales recibidas por una generación, y pagadas por otras dentro del funcionamiento de ese contrato *intergeneracional* implícito que Musgrave<sup>17</sup> señala como característica del sistema de reparto de riesgos, el sistema de pensiones debe atender también la equidad *intrageneracional*, entendida ésta en el sentido de que todos los miembros de una misma generación obtengan un

<sup>17</sup> Cfs. R.A. Musgrave, *A Reappraisal of Financing Social Security*, en el volumen dirigido por F. Skidmore, *Social Security Financing*, MIT Press, 1981, págs. 89-127.

tipo de rendimiento similar sobre las cotizaciones pagadas, con independencia del sector de actividad donde hayan estado empleados.

La equidad intergeneracional resulta perturbada, en el caso de España, porque el sistema de pensiones de jubilación públicos sigue el llamado por Musgrave *modelo de tasa fija de sustitución* o TFS. La pensión que recibe un trabajador es igual a un porcentaje constante de su salario en activo. Por ello, el tipo de cotización se convierte en algo que debe adaptarse a las necesidades recaudatorias del sistema<sup>18</sup>. Esta era muy atractiva en un contexto de crecimiento demográfico y de aumentos de los salarios reales. Por eso precisamente, hoy en día, cuando la mayor parte de los países desarrollados, y entre otros, España, sufren un proceso de envejecimiento de la población, el mantenimiento del modelo de TFS conduce inexorablemente a importantes subidas en los tipos de cotización. El mismo efecto viene provocado por la caída del número de trabajadores cotizantes entre nosotros a causa del paro. De este modo, se pone en peligro la aceptación general del contrato intergeneracional subyacente en nuestro sistema de pensiones, al no ser intergeneracionalmente equitativo.

En este sistema los jubilados no se benefician de los posibles incrementos en los salarios reales. En el caso concreto español esto se observa con claridad. La pensión inicial se fija en función de las bases de cotización anteriores a la jubilación como un porcentaje de la llamada base reguladora, que se obtiene, a su vez, como promedio de las bases de cotización de los últimos ocho años, actualizando las bases correspondientes a los seis años más antiguos a su valor real de dos años antes de la fecha de jubilación<sup>19</sup>. Por lo tanto, la evolución de la pensión no está normativamente condicionada por la evolución de la tasa de dependencia pensionistas/cotizantes, ni por la evolución de los salarios reales. Además las pensiones se revalorizan en función de la inflación prevista con la finalidad de que éstas

<sup>18</sup> Si P es la pensión por jubilado; J, el número de jubilados; W, el salario por trabajador y L, el número de trabajadores, la ecuación de equilibrio del sistema determina que el tipo de cotización ha de ser:

$$C = \frac{PJ}{WL}$$

<sup>19</sup> Si PI es la pensión inicial; BR, la base reguladora; n el número de años cotizados; B<sub>j</sub> la base de cotización mensual correspondiente a los 96 (8 × 12) meses anteriores a la jubilación, e I<sub>j</sub>, el índice de precios de consumo correspondiente al j-ésimo mes previo a la fecha de jubilación, en el sistema español de pensiones la pensión inicial se determina como:

$$PI = \frac{1}{112} \left[ \sum_{j=1}^{24} B_j + \sum_{j=25}^{96} B_j \frac{I_{25}}{I_j} \right] [0,6 + 0,2(n-15)]$$

mantengan su poder adquisitivo, sin por ello crear tensiones inflacionistas inerciales adicionales. Este sistema hace recaer las consecuencias de un aumento del desempleo, de la disminución de la actividad, o del envejecimiento demográfico, enteramente sobre la población cotizante.

## **Equidad intrageneracional y regímenes especiales**

Además, para que se cumpla el mandamiento de la equidad, el sistema de pensiones debe atender la intrageneracional, entendida ésta, como ya se ha señalado, en el sentido de que todos los miembros de una misma generación obtengan un rendimiento similar sobre las cotizaciones pagadas, con independencia del sector de actividad donde hayan estado empleados. Así como en el caso anterior de la equidad intergeneracional, el modelo de TFS existente en España es el que origina la existencia de una distribución de la carga no equitativa, la fragmentación del sistema de seguridad social en una serie de regímenes especiales, cada uno de ellos con sus propias reglas de funcionamiento, es el que conduce a diferencias de trato entre individuos de la misma generación. Aquí, planteando la cuestión exclusivamente en términos de equidad, es donde cabe desarrollar la mayor exigencia, puesto que a diferencia de los cambios demográficos y económicos que determinan la cotización en el modelo TFS, que son de muy difícil, si no imposible, previsión, resulta factible diseñar las normas de un sistema de pensiones de forma que no se produzcan diferencias de trato dentro de una misma generación.

Desatender lo primero —la equidad intergeneracional—, equivale incurrir en gravísimos problemas financieros o en tensiones sociopolíticas que acaban exigiendo, siempre, aportes presupuestarios nada pequeños. Desatender lo segundo —la equidad intrageneracional— plantea cuestiones de justicia distributiva, que es difícil dejar a un lado. La adecuada estimación del grado de equidad intrageneracional debe hacerse desde la perspectiva del ciclo vital. Sólo bajo este enfoque puede comprenderse esta cuestión. Piénsese que si analizásemos la incidencia redistributiva del programa de pensiones desde el punto de vista anual, nos resultaría difícil entender por qué pobres y ricos son gravados ambos con un impuesto sobre la nómina de carácter fuertemente regresivo para proporcionar prestaciones tanto a pobres como a ricos<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Véase sobre esto I. Argimón y J.M. González-Páramo, *Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España, 1980-84*, Documento de Trabajo 1, Fundación FIES, Madrid, 1987.

Este análisis, que es de incidencia vitalicia, exige tener en cuenta el flujo total de cotizaciones pagadas y pensiones recibidas por un individuo a lo largo del tiempo. Para ello se calcula la llamada tasa interna de retorno (TIR) que iguala ambos flujos<sup>21</sup>. Esta medida es utilizada frecuentemente en las estimaciones de incidencia redistributiva de la Seguridad Social efectuadas desde la perspectiva del ciclo vital<sup>22</sup>, y tiene la ventaja respecto a otras mediciones posibles, como es la estimación de la riqueza neta que proporciona la Seguridad Social—esto es, la diferencia entre el valor de las pensiones a recibir y el importe de las cotizaciones efectuadas—, de que no precisa realizar hipótesis sobre el tipo de interés con el que actualizar el flujo de cotizaciones y pensiones.

El problema creado en los regímenes especiales parece proceder, en buena medida, de que nos encontramos con un notable desconocimiento de los verdaderos ingresos de los cotizantes, y a ello es necesario unir el comportamiento de los individuos como maximizadores de renta a través del sistema de pensiones.

Así, en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, la administración de la Seguridad Social generalmente dispone de información fiable, obtenida a bajo coste y procedente de un tercero que tiene, en este caso, intereses contrapuestos a los del trabajador. En efecto, la empresa que suministra los datos sobre las bases de cotización puede deducir tanto los salarios pagados como el importe de las cotizaciones efectuadas para determinar la base del impuesto de sociedades que grava sus beneficios. El trabajador por cuenta ajena carece, pues, prácticamente de opción para elegir las bases de cotización y el período de tiempo cotizado y, como consecuencia, tampoco el flujo total de cotizaciones satisfechas al sistema de pensiones.

<sup>21</sup> La tasa interna de rendimiento (TIR) es la tasa de interés constante  $r$  que, siendo  $o$  la edad a la que se empieza a cotizar a la Seguridad Social;  $S_j$ , la base de cotización del año  $j$ ;  $t_j$ , el tipo de cotización del año  $j$ ;  $P_i$ , la pensión abonada en el año  $i$ , y  $m$ , la edad inmediatamente anterior a la muerte del individuo, determina que se igualan los flujos de cotizaciones y de pensiones:

$$\sum_{j=0}^{64} S_j t_j (1+r)^{64-j} = \sum_{i=65}^m P_i \frac{1}{(1+r)^{i-64}}$$

<sup>22</sup> Una buena revisión de la literatura sobre esta cuestión puede verse en C. Meyer y N. Wolf, *Intercohort and Intracohort Redistribution under Social Security*, en la obra dirigida por C. Meyer, *Social Security. A Critique of Radical Reform Proposals*, Lexington Books, 1987, págs. 49-68 y, de los mismos autores, *Intercohort and Intracohort Redistribution under Old-Age Insurance: The 1962-1972 Retirement Cohorts*, en *Public Finance Quarterly*, 1987, vol. 15, págs. 259-281.

Por el contrario, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la información sobre sus verdaderos ingresos y bases de cotización es difícilmente conocida fuera del ámbito del interesado y no podemos obtenerla de un tercero a bajo coste. Además, para el propio interesado existen otros motivos para la ocultación, aparte del interés de minimizar sus pagos a la Seguridad Social. Si oculta sus ingresos reales, también será menor la cuota del impuesto que grava su renta personal. De cara a la Seguridad Social, sin embargo, la minusvaloración de las bases de cotización no tendría por qué suponer una ruptura de la equidad, siempre que las reglas del sistema de pensiones estuvieran diseñadas para asegurar la proporcionalidad. Tal sería el caso si:

- a) Para fijar la pensión inicial se tomara el promedio de las bases de cotización de todo el período cotizado.
- b) El porcentaje del 100% sobre la base promedio se concediera a quienes tuvieran una carrera como cotizantes igual a la diferencia entre la edad normal de jubilación y la edad mínima de acceso al mercado laboral (de los 16 a los 65 años, en el caso de España).
- c) Se aplicaran iguales tipos de cotización en todos los Regímenes existentes.

Comparando la situación de la Seguridad Social española con la situación de estricta proporcionalidad descrita anteriormente, podemos comprobar que el actual diseño institucional de nuestro sistema de pensiones está alejado de la proporcionalidad —aunque éste sea uno de los principios rectores del sistema, al menos en el nivel de declaración de principios, tal como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 26/1985—, y permite a los trabajadores por cuenta propia de algunos Regímenes Especiales maximizar rentas mediante las siguientes estrategias:

- 1.º El cálculo de la base reguladora de la pensión inicial se hace tomando el promedio de las bases de cotización de los últimos ocho años, por lo cual respecto al resto de años, desde el noveno hacia atrás, lo que importa es el número de años cotizados y no el importe de las bases de cotización. A igual período de cotización, reducir al máximo el importe de las bases fuera del período de los ocho años permite obtener igual pensión con menor importe de las cotizaciones pagadas.
- 2.º El importe completo de la base reguladora se obtiene cotizando un máximo de 35 años, por lo que cualquier

carrera laboral más prolongada supone una pérdida, en el sentido de que las cotizaciones adicionales no serán tenidas en cuenta en absoluto a la hora de determinar la pensión a recibir. El importe de las «cotizaciones perdidas» por haber cotizado por encima de los 35 años puede ser elevado, como sugieren los porcentajes de pensionistas que rebasan ese periodo de cotización, recogidos en el Cuadro 7.2 para cada uno de los Regímenes de la Seguridad Social.

**CUADRO 7.2**  
**Porcentaje de pensionistas de cada régimen que ha cotizado más de 35 años**

Régimen	%
General .....	74,50
Autónomos .....	3,47
Agrario cuenta ajena .....	46,26
Agrario cuenta propia .....	34,69
Mar .....	51,59
Carbón .....	86,23
Hogar .....	0,49
Total .....	53,69

Fuente: Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

Como puede apreciarse, tanto en los Regímenes Especiales de Autónomos como en el de Hogar, se detecta un uso intenso de la capacidad de graduar el período propio de cotización, para beneficiarse de la normativa del sistema de pensiones. Ello se debe en parte, naturalmente, a este incentivo a la ocultación de períodos de actividad más prolongados que el máximo de 35 años que considera el sistema. Además, el régimen especial de Empleados del Hogar, que aparece como por cuenta ajena, puede utilizarse fácilmente para dar cobertura a la compra de pensiones, dado que no existe ningún coste ni riesgo a aquellas personas —familiares, amigos— que actúen como empleadores ficticios.

- 3.º Hay que mencionar también la menor presión contributiva de la que se benefician los regímenes especiales, que sesga en su favor la falta de proporcionalidad. Existiría una relación equivalente entre pensiones y cuotas pagadas si la presión contributiva fuese idéntica en todos los regímenes, pero al no suceder así, la relación entre la carga que el sistema impone a cada partícipe (flujo total de cotizaciones pagadas) y los beneficios que recibe posteriormente (flujo total de pensiones recibidas) está sesgada en favor de aquellos regímenes con una menor

presión contributiva. De este modo, dos individuos con iguales ingresos en activo —o sea con idénticas bases de cotización—, obtenidos a lo largo de períodos idénticos, obtendrían ambos la misma pensión, pero el esfuerzo contributivo que tendrían que realizar sería dispar, siempre que uno de ellos estuviese encuadrado en uno de los regímenes con menor presión contributiva. Compran, por tanto, el mismo bien (pensión pública) pagando precios distintos (cotizaciones). La menor presión contributiva aparece sobre todo en los Regímenes Especiales Agrario y de Hogar.

- 4.º Dentro del período que se tiene en cuenta para calcular la pensión inicial, el período mínimo fijado para acceder a la pensión, que es de quince años, da derecho al 60% de la base reguladora. Por tanto, se comprende, con una simple división, que cada uno de esos años permite obtener el 4% de dicha base. Cada uno de los años siguientes, del decimosexto al trigésimo quinto, añade un 2% más a la base reguladora. Por lo tanto, la mejor relación cotizaciones/pensiones se produce con el ajuste al período mínimo de cotización.
- 5.º Otra ventaja adicional, conectada con la anterior es la que se deriva de la política de pensiones mínimas, que están garantizadas para todos aquellos pensionistas cuya pensión, una vez revalorizada, quede por debajo del mínimo, lo cual plantea un nuevo motivo de ruptura de la proporcionalidad. Actualmente, para todos aquellos cotizantes que acceden a la condición de pensionistas habiendo cotizado por la base mínima (salario mínimo) y durante un período inferior al requerido para obtener el 100% de la base reguladora (35 años), se rompe la relación de proporcionalidad, porque lo mismo da haber cotizado el período mínimo o el máximo; se obtendrá en todo caso la misma pensión, por efecto de la garantía de pensiones mínimas, fijadas precisamente en relación al salario mínimo. No se discute la lógica de este resultado, si se trata de proteger económicamente a aquellos individuos de baja cualificación profesional que han obtenido bajos salarios a lo largo de toda su vida activa.

El problema es, sin embargo, que el diseño institucional de la Seguridad Social no permite discriminar a quienes tienen realmente una carrera de escasos salarios, debido a su reducida cualificación profesional, respecto a aquellos otros de rentas superiores que ocultan ingresos y cotizan por el salario mínimo. En este último supuesto nos encontraremos con numerosos trabajadores por cuenta

propia, que pueden ocultar la verdadera cuantía de sus rentas y beneficiarse de este trato favorable. Por otra parte, el caso de aquellos individuos con carreras laborales cortas y baja cualificación profesional parece más lógico que sea atendido por la modalidad de pensiones no contributivas (que incluyen prueba de medios), a cargo de la cual podría quedar la garantía de mínimos, porque no parece lógico romper la proporcionalidad y practicar redistribución sin comprobar que los beneficiarios de esta política no reciben otro tipo de ingresos.

Este fenómeno está reforzado debido al hecho de que la garantía del mantenimiento de la capacidad adquisitiva real sólo alcanza plenamente a las pensiones inferiores al salario mínimo. La revalorización de las pensiones de acuerdo con la inflación prevista mantiene su poder adquisitivo real sólo si la inflación real y la prevista coinciden. En el caso de desviaciones entre ambas, éstas se tendrán en cuenta para mantener el valor real de las pensiones inferiores al salario mínimo que, por lo tanto, son las únicas plenamente protegidas ante la inflación. Una medida de este efecto viene dada por el Cuadro 7.3, que muestra cómo los pensionistas de los regímenes especiales son los más favorecidos por la políticas de pensiones mínimas.

**CUADRO 7.3**  
**Porcentaje de pensionistas de cada régimen que percibe complementos por mínimo**

Régimen	%
General .....	26,72
Autónomos .....	59,31
Agrario cuenta ajena .....	56,67
Agrario cuenta propia .....	54,68
Mar .....	35,48
Carbón .....	16,82
Hogar .....	59,06
Total .....	38,07

Fuente: Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

- 6.º Finalmente, también se puede maximizar la renta gracias a las aportaciones externas al sistema y el grado de cumplimiento fiscal.

En el curso de los últimos años, y de forma creciente, un elevado porcentaje del gasto en pensiones ha venido siendo financiado por transferencias procedentes de impuestos generales. Dada la progresividad del sistema fiscal y el peso principal que dentro de él tiene el impuesto personal sobre la renta,

gran parte de las aportaciones externas son de este origen. Pues bien, si tenemos en cuenta el alto grado de defraudación que existe entre otras rentas distintas de las del trabajo por cuenta ajena, de nuevo nos encontramos con una menor contribución «externa» al sistema de las rentas de los trabajadores por cuenta propia.

Por otro lado, si comparamos los importes medios declarados en el IRPF por las distintas clases de rendimientos —que de no mediar defraudación serían la medida de las rentas obtenidas durante el período activo por los distintos grupos con los importes de las pensiones medias en los diversos Regímenes—, los resultados serían los que aparecen en el *Cuadro 7.4*.

En este cuadro el dato más llamativo es el que se desprende de los datos del Régimen Especial Agrario, en el que, de acuerdo con las rentas agrarias declaradas y las pensiones medias de los trabajadores agrarios por cuenta propia<sup>23</sup>, nos encontramos con el sorprendente resultado de que el sistema de pensiones públicas no sólo sustituye completamente las rentas íntegras percibidas durante el período de actividad, sino que llega hasta el 150% de las rentas percibidas en activo. Por supuesto que lo anómalo de estos datos se debe a la ocultación de la verdadera cuantía de las rentas en activo<sup>24</sup>, pero precisamente este hecho conduce a dudar aún más del sentido de una política de pensiones que prima a quienes ocultan rentas y períodos cotizados a la Seguridad Social (por lo que respecta a la financiación propia del sistema), además de ocultar también sus ingresos en el impuesto personal sobre la renta (que es el principal instrumento de financiación de las aportaciones externas al sistema).

---

<sup>23</sup> Las pensiones de los beneficiarios del Régimen Agrario por cuenta propia y ajena apenas difieren en su cuantía. Las peculiaridades del Régimen Agrario vienen siendo estudiadas en las sucesivas ediciones de M. Alonso Olea y J.L. Tortuero Plaza, *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid. La 14.ª edición trata la cuestión en las páginas 449-474.

<sup>24</sup> Otra razón podría ser la percepción de rentas en especie, importantes en el caso de la actividad agraria, que no son gravadas por el impuesto de renta, pero en este caso la conclusión sería también la misma.

**CUADRO 7.4**  
**Rendimientos medios en activo declarados en el IRPF y pensiones medias de jubilación en los distintos regímenes de la Seguridad Social**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
A. Pensión media Régimen General .....	403.438	467.936	543.494	608.020	672.028	724.584	774.088	837.578	919.184	996.324
B. Rendimientos medios del trabajo .....	979.336	1.115.518	1.228.216	1.313.363	1.396.856	1.538.746	1.585.728	1.706.253	1.836.942	1.955.902
A/B (%) .....	41,19	41,94	44,25	46,29	48,11	47,09	48,81	49,08	50,03	50,93
C. Pensión media Régimen Especial Autónomos .....	276.626	301.056	327.530	375.144	410.704	438.984	469.924	509.432	563.808	605.108
D. Rendimientos medios actividades empresariales ..	528.195	579.228	708.578	776.909	843.039	903.142	965.585	1.018.297	1.069.295	1.120.742
C/D (%) .....	52,37	51,97	46,22	48,28	48,71	48,60	48,66	50,02	52,72	53,99
E. Pensión media Régimen Especial Agrario cuenta pro- pia .....	277.060	320.810	349.650	380.016	414.862	442.400	471.408	508.942	560.854	599.914
F. Rendimientos medios actividades agrícolas .....	116.134	156.906	319.117	338.874	336.156	341.731	353.836	351.642	345.845	370.966
E/F (%) .....	238,56	204,46	109,56	112,14	123,41	129,45	133,22	144,73	162,16	161,71

Fuente: Elaboración de Carlos Monasterio Escudero, Isidro Sánchez Alvarez y Francisco Blanco Angel para Fundación BBV, a partir de los datos de la Memoria de la Administración Tributaria y del Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social.

## El régimen de Clases Pasivas

Si ahora examinamos, en relación con la cuestión de la equidad, los principales rasgos distintivos del Régimen de Clases Pasivas, habría que destacar:

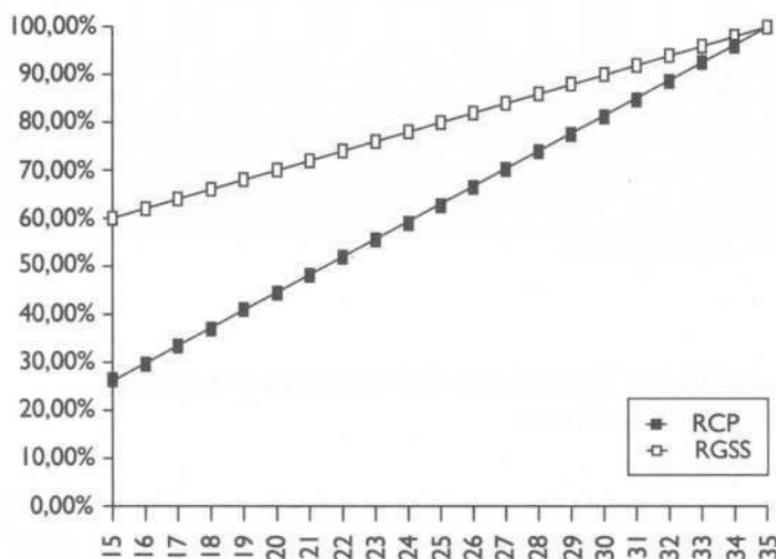
- 1.º En cuanto al sistema de cotización, los funcionarios se agrupan en cinco categorías, en función de la titulación exigida para su ingreso en la Administración, cada una de las cuales tiene fijado un haber regulador idéntico, sobre el que se aplican los tipos de cotización. Por tanto, los haberes reguladores constituyen realmente bases de cotización tarifadas, generales y no individuales, diferenciadas de las retribuciones realmente percibidas por el trabajador y, como consecuencia, generan tipos de cotización reales distintos para cada Cuerpo de funcionarios.
- 2.º En la fijación de las pensiones, los haberes reguladores son la magnitud de referencia, pero el porcentaje que se concede para la determinación de la pensión, que es función del número de años cotizados, penaliza de forma importante las carreras laborales cortas, si se compara con el Régimen General de la Seguridad Social. A título de ejemplo, con el período mínimo de cotización de 15 años exigido en el Régimen General, se obtiene sólo el 26,92%, en vez del 60%. Expresado de otro modo, un funcionario debe cotizar 24 años para obtener una tasa de sustitución (59,81%) equivalente a la que el Régimen General concede a los 15 años.

Si se analizan comparativamente el Régimen de Clases Pasivas y el Régimen General de la Seguridad Social, se obtiene como resultado que ambos regímenes tienden a converger para un período de cotización de 26 años, resultando más favorable el de Clases Pasivas para períodos de cotización superiores y, al contrario, más favorable el Régimen General para períodos inferiores, como se observa en el *Gráfico 7.1.*

## Rendimiento de los regímenes y la proporcionalidad

Es difícil conocer con exactitud cuál puede ser el resultado final de todos los factores antes señalados, en términos de quiebra de la proporcionalidad. Seguramente el mejor patrón de comparación nos lo darían los diferentes tipos de rendimiento interno (TIR) que obtienen los Regímenes Especiales

**GRAFICO 7.1**  
**Escala de porcentajes en Régimen General**  
**de la Seguridad Social (RGSS) Régimen**  
**de Clases Pasivas (RCP)**



respecto al General, que es el que podríamos tomar como patrón de comparación.

Si consideramos como una hipótesis realista de formación de expectativas que los individuos proyecten a todo el período laboral el nivel de cotización del ejercicio corriente y formen sus expectativas de pensiones extendiendo la pensión media vigente durante el período que resulta de la esperanza de vida a la fecha de jubilación, el *Cuadro 7.5* nos ofrece los distintos tipos de rendimientos reales obtenidos por regímenes, para tres años seleccionados.

En el examen de las cifras del *Cuadro 7.5* puede apreciarse cómo en el curso de la última década los tipos de rendimiento de los Regímenes Especiales han ido aproximándose al Régimen General. En una primera etapa (1984-88), la razón principal de tal aproximación es la reducción de las diferencias en los niveles contributivos. Posteriormente, en el período 1988-94, entraría en liza el efecto de la reforma de las pensiones de 1985 y, más en concreto, el alargamiento del período mínimo de cotización que incide también de forma especial en los regímenes especiales. Por el contrario, el tipo de rendimiento del Régimen General apenas sufre variaciones significativas. Los datos de los TIR de Clases Pasivas son también consistentes con lo ya señalado sobre estas prestaciones.

**CUADRO 7.5**  
**TIR por regímenes (%)**

Año	General	Autónomos	Agrario	Hogar	Clases Pasivas
1984	2,19	6,72	7,72	13,94	—
1988	2,23	5,57	7,07	8,24	1,35
1994	2,16	3,51	4,57	7,04	2,95

Fuente: Elaboración de Carlos Monasterio Escudero, Isidro Sánchez Álvarez y Francisco Blanco Angel para la Fundación BBV. Para 1984 y 1988 se ha tomado la esperanza de vida de las tablas de mortalidad del INE 1985-86, y para 1994 las correspondientes a la tabla 1990-91, respecto al total de la población española. El número de años cotizados ha sido tomado del Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social. En 1994, corresponde a la media por regímenes de las nuevas altas producidas a lo largo de 1993. Para 1984 y 1988 se han tomado los correspondientes a todas las pensiones en vigor en 1988, considerando los años cotizados exigidos según la reforma del 85 o no, en cada caso.

## Estabilidad financiera del sistema y equidad intergeneracional

La complejidad de los pronósticos sobre la situación futura del sistema de pensiones de la Seguridad Social se deriva, sobre todo, de la dificultad de estimar la evolución de una serie de variables económicas que afectan al equilibrio del sistema como son, entre las analizadas en este documento, la tasa de actividad y la de ocupación y, entre las que tenemos que escudriñar con una inseguridad aún mayor, la evolución de los salarios reales. Por supuesto, como también se ha indicado, existe un mayor conocimiento acerca de las variables demográficas, al menos en lo que respecta al futuro más inmediato.

En cuanto al horizonte temporal, el análisis del equilibrio financiero del sistema de pensiones de jubilación requiere, forzosamente, una perspectiva a largo plazo que contemple al menos un cuarto de siglo, sin perjuicio de que será, como veremos, en torno a la mitad de la primera década del siglo próximo cuando se planteen los mayores desequilibrios.

Desde un punto de vista estrictamente demográfico, debe también recordarse que el descenso previsible de la tasa de dependencia de los jóvenes permitirá compensar en cierta medida —como se observa en las cifras del Capítulo 6—, la evolución de la tasa de dependencia de las personas en edad avanzada. No obstante, a partir del 2021 tal compensación resulta inimaginable, dado el importante incremento de la carga que supondrá el acentuado envejecimiento de la población. Todas estas cuestiones se abordan con mayor detenimiento en el Capítulo 12 del presente Informe.

## **8. PROTECCION SOCIAL Y COMPETITIVIDAD**



## Una preocupación europea

Una economía muy abierta, como es ya hoy la española, necesita plantearse si las medidas de protección social dirigidas al aseguramiento de la inactividad laboral son, o no, un serio obstáculo para la competitividad de nuestras empresas. La competitividad consiste en la capacidad general de una empresa para ofrecer su producción en el mercado correspondiente a niveles de precio y calidad que los demandantes puedan identificar y comparar con los de otras empresas domésticas o extranjeras. Las empresas que son competitivas sostienen su actividad en el tiempo y, con ella, el empleo y los ingresos reales de sus trabajadores y accionistas. Lo mismo puede decirse de una economía en su conjunto, cuando opera en ella un número suficientemente amplio de empresas competitivas.

Varios informes recientes analizan el problema de la competitividad en la dimensión europea. Tanto el *Libro Blanco* de la Comisión de la Unión Europea, titulado *Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y Pistas para Entrar en el Siglo XXI* (Comisión de las Comunidades Europeas, *Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 6/93), como el documento de UNICE, *Making Europe more Competitive. Towards World Class Performance* (The UNICE Competitiveness Report 1994), despliegan todo un haz de causas y de soluciones posibles del problema de la competitividad europea, sobre todo frente a sus dos grandes rivales, Estados Unidos y Japón. Por supuesto que tras su lectura no puede decirse que el sistema de protección social comunitario sea el factor singular en mayor medida responsable de la baja competitividad europea en los mercados internacionales.

Es cierto que la predominante presencia del sector público en los países miembros de la Unión Europea contribuye, como subraya el documento de UNICE, a lastrar los procesos en los que se genera la productividad, la flexibilidad laboral y la competencia local. Pero esta influencia debe atribuirse tanto a intervenciones redistributivas, que son las relacionadas con la materia que examinamos —y que se reflejan simultáneamente en una elevada presión fiscal, que en parte notable perturba la propia acción empresarial, y en el sostenimiento de las rentas y el gasto de millones de hogares—, como a otros tipos de intervenciones, ya relacionadas con la asignación de los recursos, ya orientadas a la regulación macroeconómica, hoy especialmente intensas en el ámbito de la Unión Europea, de cara a la convergencia de los objetivos fijados en el Tratado de Maastricht.

## La situación

El coste laboral por trabajador, dividido por la productividad, esto es, lo que se llama coste laboral unitario, recoge tanto los efectos de las cotizaciones a cargo de las empresas como la influencia que la protección social puede tener en la productividad. Aquellos países en los que ese cociente sea más pequeño serán los más competitivos. Pero tanto las cotizaciones como las prestaciones de tipo social se mueven con mucha lentitud. Frente a esto, considérense los efectos de las rápidas fluctuaciones del tipo de cambio —que por cierto no son ajenas, en una perspectiva de largo plazo, al movimiento relativo de los costes laborales, tendiendo a compensarlo— o las innovaciones en los procesos productivos y en los bienes y servicios así entregados al consumidor, que alteran muchas veces de manera brusca, y siempre permanente, la calidad de los bienes que llegan al mercado.

En el caso español, el estudio de lo que sucede en la industria en el período que va desde la recuperación de mediados de los años ochenta —exactamente, desde 1986—, hasta 1992, inicio de la última recesión, basado en la explotación de un conjunto de datos de la Encuesta Industrial suministrados por el Instituto Nacional de Estadística, arroja alguna luz sobre estas cuestiones. El coste laboral conjunto de la industria española representó, en 1986, el 51,8% del Valor Añadido Bruto, alcanzando el 55,8% en 1992. El coste salarial pasó de representar el 74,4% del coste laboral en 1986, al 75,9% en 1992. El complemento al 100% de estos porcentajes son las cargas sociales de la empresa. Su evolución, construida sobre los datos básicos del trabajo de José A. Herce, *Protección Social y Competitividad: El Caso*

Español, preparado para la Fundación BBV, se ofrece en el Cuadro 8.1, por ramas industriales y para los años 1986, 1988, 1990 y 1992. Por lo que se refiere a las cargas sociales unitarias españolas, éstas aumentan de modo evidente en términos reales, tras deflactarlas por el índice de precios industriales del sector. Su cálculo es sencillo. Si llamamos CSPU a las cargas sociales patronales unitarias, CLU a los costes laborales unitarios, esto es, al cociente, multiplicado por 100, entre los costes nominales de personal y el Valor Añadido Bruto (VAB) deflactado por el índice de precios industriales del sector (IPI), y CSU a los costes salariales unitarios, es decir al cociente, multiplicado por 100, entre los sueldos y salarios brutos nominales y el VAB deflactado por el IPI del sector, se tiene que:  $CSPU = CLU - CSU$ .

### CUADRO 8.1

#### Cargas sociales patronales unitarias reales españolas (1986-1992)

Sectores	1986	1988	1990	1992
Energía .....	8,8	12,5	15,3	12,6
Agua .....	(a)	(a)	(a)	(a)
Minerales metálicos .....	(a)	(a)	(a)	(a)
Producción y primera transformación de los metales .....	16,6	14,7	15,8	20,6
Minerales no metálicos y canteras. Industria de productos minerales no metálicos .....	10,8	11,3	10,4	12,0
Industria química .....	10,7	9,8	15,2	12,08
Fabricación de productos metálicos. Maquinaria y equipo .....	10,2	9,5	10,7	11,5
Material eléctrico y electrónico ..	13,3	13,9	15,0	16,6
Material de transporte .....	11,7	13,6	14,9	16,9
Alimentos, bebidas y tabaco .....	13,5	13,4	12,5	15,1
Industria textil y de la confección. Calzado y cuero .....	16,3	14,0	16,4	14,8
Madera, corcho y muebles .....	9,0	9,6	10,2	10,7
Papel, artes gráficas y edición ...	(a)	(a)	(a)	16,1
Transformación de caucho y materias plásticas .....	13,9	13,7	15,9	17,0
Otras industrias manufactureras ..	12,3	12,7	13,9	15,4
Total industria .....	10,0	10,3	11,7	12,8
	14,0	13,5	15,3	15,7
	13,0	14,0	12,3	13,5
	12,0	12,1	13,5	13,8

(a) No se dispone de los índices de precios para estos años y sectores.

Para matizar estas cifras, en el Cuadro 8.2 se observa la relación porcentual de estas cargas sociales patronales unitarias respecto al coste laboral unitario. Se observa en él una ligera disminución, total y sectorial, lo que muestra que la aceleración salarial en el período, como es bien sabido, fue tan fuerte, que a pesar de crecer la carga de las cotizaciones de la Seguridad Social, les ganan la carrera los salarios.

En síntesis, en 1986, el coste laboral unitario de obtener un volumen del Valor Añadido Bruto equivalente a 100 pesetas de 1990, era de 46,8 pesetas para el conjunto de la industria. Como

**CUADRO 8.2****Cargas sociales patronales unitarias de las empresas industriales españolas en porcentaje del coste laboral unitario real (1986-1992)**

Sectores	1986	1988	1990	1992
Energía .....	30,24	30,41	31,03	28,83
Agua .....	(a)	(a)	(a)	(a)
Minerales metálicos .....	(a)	(a)	(a)	(a)
Producción y primera transformación de los metales .....	27,17	26,82	26,51	25,94
Minerales no metálicos y canteras. Industrias de productos minerales no metálicos .....	24,55	25,51	26,94	26,97
Industria química .....	25,91	24,08	33,04	23,19
Fabricación de productos metálicos. Maquinaria y equipo .....	24,88	23,99	23,21	23,33
Material eléctrico y electrónico ..	24,68	24,30	23,55	23,51
Material de transporte .....	24,02	23,78	23,14	23,28
Alimentos, bebidas y tabaco .....	25,42	24,63	23,41	23,56
Industria textil y de la confección. Calzado y cuero .....	25,96	27,83	26,45	24,75
Madera, corcho y muebles .....	24,46	24,49	24,06	23,99
Papel, artes gráficas y edición ...	(a)	(a)	(a)	23,75
Transformación del caucho y materias plásticas .....	27,47	25,70	26,46	25,30
Otras industrias manufactureras ..	25,79	25,00	24,26	23,69
Total industria .....	24,33	23,09	22,37	22,50
	25,93	24,82	24,02	24,42
	24,34	23,61	22,74	23,16
	25,64	25,21	25,14	24,04

(a) No se dispone de los índices de precios para estos años y sectores.

el coste salarial era de 34,8 pesetas, la diferencia eran las 12,0 pesetas de cargas sociales unitarias, en gran parte dedicadas a la financiación de la Seguridad Social a cargo de las empresas. En 1992, el coste laboral unitario para producir las mismas 100 pesetas de VAB, ha subido a 57,4 pesetas, los costes salariales lo han hecho hasta las 43,6 pesetas, y las cargas sociales de la empresa a 13,8 pesetas. Como es natural, no se puede desconocer este choque sobre los costes y la competitividad.

Desde el punto de vista de las dimensiones de las empresas, el Cuadro 8.3 elaborado por José A. Herce, en su estudio mencionado para la Fundación BBV, muestra cómo estos costes relacionados con las cargas sociales son más altos en las grandes empresas, de más de 500 trabajadores, que en las pequeñas y medianas, y que en todos estos grupos, en el período 1986-1992, es bien visible un aumento del coste unitario real asociado a las cargas sociales.

### Composición de las cargas sociales de la industria española en 1992

Los datos de la Encuesta Industrial, en los que se han basado las informaciones anteriores, no permitían, desgraciadamente,

**CUADRO 8.3**  
**Costes unitarios en la industria española**  
**(por tamaño): 1986-1992**

		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Menos de 20 trabajadores	CLU	47,2	46,9	47,8	48,2	51,5	51,5	55,1
	CSU	35,3	35,1	36,0	36,7	39,1	39,4	42,1
	CSPU	11,9	11,8	11,7	11,5	12,4	12,1	13,0
Entre 20 y 49 trabajadores	CLU	48,7	50,4	52,9	54,0	56,0	56,4	59,1
	CSU	36,7	38,1	40,3	41,4	43,0	43,5	45,5
	CSPU	12,0	12,3	12,6	12,6	13,0	12,8	13,6
Entre 50 y 99 trabajadores	CLU	44,8	43,7	47,9	49,6	52,3	53,2	55,5
	CSU	33,7	33,1	36,4	38,0	40,0	40,9	42,6
	CSPU	11,1	10,6	11,4	11,6	12,3	12,3	12,9
Entre 100 y 499 trabajadores	CLU	43,8	44,5	44,8	48,3	51,7	54,5	57,9
	CSU	32,8	33,4	33,8	36,6	38,6	41,5	44,0
	CSPU	11,0	11,1	11,0	11,7	13,1	13,0	13,9
500 y más trabajadores	CLU	50,0	46,5	49,8	52,7	56,7	56,4	57,9
	CSU	36,6	33,9	36,2	38,5	41,5	41,8	43,1
	CSPU	13,4	12,6	13,6	14,2	15,2	14,6	14,8
Total industria	CLU	46,8	46,1	48,0	50,4	53,7	54,6	57,4
	CSU	34,8	34,3	35,9	37,9	40,2	41,5	43,6
	CSPU	12,0	11,8	12,1	12,5	13,5	13,2	13,8

Leyenda: CLU: Coste laboral unitario real, CSU: Coste salarial unitario real, CSPU: Cargas sociales unitarias reales.

el estudio detallado de eso que hemos llamado «cargas sociales de las empresas». Esta circunstancia subraya el interés que tiene el análisis de los resultados de la reciente *Encuesta de Costes Laborales (ECL)* para 1992 publicada por el INE. Dicha encuesta presenta coherencia global con los datos de la *Encuesta Industrial*, se refiere al conjunto de las actividades económicas, excepto agricultura, y desglosa los costes laborales de las empresas en veintinueve componentes de coste, a los que añade tres componentes de subvenciones a las empresas. De los componentes de coste, veintiuno corresponden a cargas sociales de todo tipo agrupados en ocho epígrafes. Los restantes ocho componentes integran los sueldos y salarios brutos. La encuesta ofrece el desglose mencionado por agrupaciones de

la CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas), tamaños de las unidades productivas y Comunidades Autónomas, lo que la caracteriza como una base de datos de gran interés a medida que se continúe realizando en años sucesivos. Existe una ECL para 1988, primer año en que se realizó, aunque no es estrictamente comparable con la de 1992.

El Cuadro 8.4 presenta el desglose de los costes laborales para 1992 y las ocho divisiones de la CNAE agrupadas en las ramas de Industria, Construcción y Servicios. Los datos están expresados en miles de pesetas corrientes por trabajador y en porcentaje del coste laboral bruto por trabajador. El coste laboral por trabajador osciló entre los casi 2,5 millones de pesetas para los trabajadores del sector Comercio, Hostelería y Reparaciones y los 5 millones para los del sector Energía y Agua, siendo el del conjunto de las actividades de casi 3,2 millones de pesetas. Los sueldos y salarios brutos, sin embargo, mostraron una menor dispersión oscilando entre 1,9 y 3,6 millones por trabajador en los mismos sectores. El coste salarial por trabajador para el conjunto de las actividades se situó en 2,3 millones de pesetas, un 74,2% del coste laboral bruto por trabajador. El sueldo base representó un 56,2% del coste salarial, lo que indica la magnitud apreciable de los restantes conceptos salariales, fundamentalmente los complementos salariales y los pagos de carácter extraordinario. Los pagos por horas extraordinarias son insignificantes.

Las cargas sociales de la empresa por trabajador fueron de 813,1 miles de pesetas, lo que representa un 25,8% del coste laboral bruto. Las oscilaciones de este indicador por divisiones de la CNAE son reducidas. De todas las cargas sociales, las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social suponen ochenta y dos pesetas de cada cien, siendo el resto, bien prestaciones sociales directas a cargo de la empresa (5,2 pesetas de cada cien), bien aportaciones a planes de pensiones internos o externos (4,1 pesetas de cada cien), indemnizaciones por despido (6,1 pesetas por cada cien) u otras. Las subvenciones a las empresas en 1992 aliviaron modestamente el coste laboral por empleado en 21.000 pesetas, un mero 0,7% de éste.

Las diferencias sectoriales de las partidas anteriormente consideradas, incluidas en las cargas sociales de las empresas, no son especialmente destacables, como puede apreciarse en el citado Cuadro 8.4, salvo en el caso de las actividades mineras asociadas a los sectores de la energía y extractivas, donde las cargas sociales totales son más importantes. Las prestaciones sociales directas y las aportaciones a planes de jubilación son especialmente relevantes en los sectores de Energía y Agua, Transporte y Comunicaciones, e Instituciones Financiera y Seguros.

**CUADRO 8.4**

**Estructura de los costes laborales brutos por trabajador, España 1992 (miles de pesetas)**

	Coste laboral bruto	Sueldos y salarios brutos	Sueldo base	Cotiz. obligat. a S. Social	Cot. p. contin. gen. comun.	Cot. p. desemp. FGS y FP	Prest. sociales directas	Prest. soc. dir. p. jubilación	Cotiz. sociales voluntarias	Cot. s. vol. a planes de pen.	Indemn. por despido	Otros costes laborales	Subvenciones	Coste laboral neto
Todas las actividades	3.155,6	2.342,5	1.316,7	663,7	436,8	144,1	42,5	17,8	25,4	16,5	50,7	30,8	21,0	3.134,7
Industria	3.237,0	2.370,6	1.336,3	687,5	453,6	149,6	46,1	18,5	21,9	13,0	73,3	37,7	20,2	3.216,8
Energía y agua	5.023,6	3.560,9	1.732,6	947,0	604,3	214,1	248,1	124,6	135,0	107,3	41,1	91,6	18,0	5.005,6
Extractivas y química	3.691,0	2.698,8	1.433,0	758,0	503,7	165,2	58,4	24,5	29,8	18,3	97,1	48,9	17,8	3.673,2
Trans. met. y mec. prec.	3.436,5	2.502,6	1.431,3	736,6	482,0	156,1	38,4	13,6	16,5	6,3	95,2	47,3	22,7	3.413,8
Otras i. manufactureras	2.662,9	1.978,0	1.171,1	586,6	391,1	129,8	21,3	6,5	8,5	4,0	50,0	18,5	19,5	2.643,4
Construcción	2.758,4	2.049,7	1.151,1	634,4	398,1	127,4	14,7	2,2	5,3	0,9	35,5	18,7	14,6	2.743,8
Servicios	3.204,8	2.407,2	1.349,9	651,3	433,6	144,2	47,9	21,9	34,8	24,3	35,2	28,3	23,6	3.181,1
Com. hostel. y reparac.	2.483,7	1.872,9	1.160,0	549,5	370,8	120,0	14,9	3,0	5,9	2,2	26,5	14,9	20,9	2.462,8
Transporte y comunicac.	3.601,1	2.643,2	1.431,4	745,1	486,3	163,7	76,5	38,5	53,9	35,3	33,3	49,1	18,1	3.583,0
Inst. financieras y seguros	4.456,9	3.370,9	1.693,7	804,7	531,3	182,3	98,8	51,0	82,9	63,5	54,4	45,3	32,7	4.424,1
<b>Estructura porcentual (respecto al coste laboral bruto por trabajador)</b>														
Todas las actividades	100,0	74,2	41,7	21,0	13,8	4,6	1,3	0,6	0,8	0,5	1,6	1,0	0,7	99,3
Industria	100,0	73,2	41,3	21,2	14,0	4,6	1,4	0,6	0,7	0,4	2,3	1,2	0,6	99,4
Energía y agua	100,0	70,9	34,5	18,9	12,0	4,3	4,9	2,5	2,7	2,1	0,8	1,8	0,4	99,6
Extractivas y química	100,0	73,1	38,8	20,5	13,6	4,5	1,6	0,7	0,8	0,5	2,6	1,3	0,5	99,5
Trans. met. y mec. prec.	100,0	72,8	41,6	21,4	14,0	4,5	1,1	0,4	0,5	0,2	2,8	1,4	0,7	99,3
Otras i. manufactureras	100,0	74,3	44,0	22,0	14,7	4,9	0,8	0,2	0,3	0,2	1,9	0,7	0,7	99,3
Construcción	100,0	74,3	41,7	23,0	14,4	4,6	0,5	0,1	0,2	0,0	1,3	0,7	0,5	99,5
Servicios	100,0	75,1	42,1	20,3	13,5	4,5	1,5	0,7	1,1	0,8	1,1	0,9	0,7	99,3
Com. hostel. y reparac.	100,0	75,4	46,7	22,1	14,9	4,8	0,6	0,1	0,2	0,1	1,1	0,6	0,8	99,2
Transporte y comunicac.	100,0	73,4	39,7	20,7	13,5	4,5	2,1	1,1	1,5	1,0	0,9	1,4	0,5	99,5
Inst. financieras y seguros	100,0	75,6	38,0	18,1	11,9	4,1	2,2	1,1	1,9	1,4	1,2	1,0	0,7	99,3

Fuente: Encuesta de Costes Laborales 1992-INE, 1995. Elaboración José A. Herce.

## Implicaciones para una reforma

En este capítulo se han procurado exponer los argumentos y la evidencia necesarios para el desarrollo de una tesis frecuentemente mantenida por multitud de especialistas: la de que las cargas sociales de las empresas elevan los costes laborales de las mismas, sus precios finales y perjudican, por consiguiente, su competitividad. Este es ciertamente el fenómeno aparente, pero la competitividad es algo muy complejo, lo que contrasta con la también aparente simplicidad de la tesis anteriormente expuesta. Lo que se ha hecho aquí es, en primer lugar, proponer un concepto de competitividad que permita situar adecuadamente la diana hacia la que se dirigen los efectos de las cargas sociales de las empresas. Este análisis muestra que no existe una fórmula magistral para la competitividad, y que los costes sociales son tan sólo uno de los factores susceptibles de influir sobre la misma.

Aun así, es preciso establecer alguna evidencia sobre cuál pueda ser dicha influencia, potencialmente negativa, como bien claramente se deduce del análisis realizado y del sentido común. Nos hemos visto ayudados para ello de los datos de la *Encuesta Industrial* y del Índice de Precios Industriales, para quince divisiones de la CNAE. Nos encontramos con que el tipo efectivo medio que, sobre los salarios brutos, representan las cargas sociales de las empresas, para el conjunto del período, es del 34% (el 25% si se calcula como porcentaje del coste laboral total). Este tipo efectivo varía poco en el tiempo, pero considerablemente para los diferentes sectores, oscilando entre el 41% (Energía y Agua) y el 31% (Maquinaria y Equipo). Del total de cargas sociales pagadas por las empresas, un 18% no son obligatorias, es decir, se trata de prestaciones sociales directas o contribuciones sociales pagadas al sector privado convenidas libremente entre las empresas y sus trabajadores. Las cargas sociales obligatorias, pagadas a la Seguridad Social, constituyen pues el 82% del total.

Sucede que, por razones económicas —la tensión entre la oferta y la demanda de trabajo, la naturaleza de la negociación salarial y la estructura de los mercados, fundamentalmente—, los aumentos del tipo efectivo de cotización social que soporta la empresa, pueden ser trasladados hacia los trabajadores en forma de menores salarios brutos, menor empleo o ambos. En este caso, sus efectos sobre los costes laborales y los precios industriales serán más reducidos. Algunas son, pues, las razones que existen para que, a pesar de las elevadas cargas sociales que soportan las empresas españolas, sus efectos negativos sobre algunos de los determinantes de la competitividad puedan ser más moderados. La razón fundamental estriba, como ya se ha sugerido anteriormente, en que la negociación colectiva

puede lograr que la mayor presión fiscal de tipo social que pueda soportar una empresa sea trasladada hacia atrás en forma de menores salarios brutos para los trabajadores.

Los resultados presentados por José A. Herce en su estudio para la Fundación BBV bajo el epígrafe de *Costes Laborales, cargas sociales y precios: Elasticidades*, sugieren precisamente esto, es decir, la existencia de dicho fenómeno de traslación hacia atrás que modera en alguna medida los aumentos de los costes laborales y los precios de las empresas frente a los aumentos de sus cargas sociales<sup>25</sup>. Así las cosas, ¿qué queda del argumento convencional sobre la competitividad y la protección social? En primer lugar, que la suavización del efecto puede ser sólo parcial, como también corroboran otros resultados empíricos, que sugieren efectos desfavorables de las cargas sociales sobre los costes, los precios y, por tanto, la competitividad<sup>26</sup>. Respecto a esto hay que decir que la investigación sobre esta relación tan crucial para la empresa ha de utilizar todo lo posible datos desagregados, si es posible de empresa. Por otra parte, convendría afinar, para su contraste empírico, la noción de competitividad, es decir, los componentes cualitativos y la exigencia de los mercados. Finalmente, hay otros argumentos de naturaleza macroeconómica que no conviene olvidar. Tales argumentos tienen que ver con la contrapartida de las cargas sociales, es decir, con los «alivios» sociales que proporciona la protección social: menor desigualdad en la distribución de la renta, que tiene un efecto positivo sobre la productividad y el crecimiento<sup>27</sup>. La protección social podría, pues, tener no

---

<sup>25</sup> Este es el resultado que obtuvieron Argimón y González-Páramo, en el estudio ya referido en la nota 20.

<sup>26</sup> Uno de estos estudios es el ofrecido recientemente por A. Alesina y R. Perotti, «Taxation and redistribution in an open economy», *European Economic Review*, 39, 1995, págs. 961-979. Este excelente trabajo, que cubre el período 1965-1990 para una decena de países europeos, concluye que los impuestos sobre el factor trabajo elevan significativamente los costes laborales unitarios relativos y el precio relativo de los bienes no comercializables internacionalmente, erosionando el empleo y la competitividad. Ambos efectos son particularmente fuertes en países con un grado intermedio de centralización en el proceso de negociación salarial.

<sup>27</sup> Este efecto positivo se canaliza a través del mercado político -a mayor desigualdad, más probable es que los programas políticos apoyados democráticamente por la mayoría sean perjudiciales para los procesos de acumulación de capital- y de la suavización de fallos del mercado asociados a la desigualdad: mercados de capitales imperfectos (que hacen ineficientes las decisiones de inversión en capital físico y humano), y externalidades negativas sobre la producción producidas fundamentalmente por la depreciación del capital humano y por las situaciones muy extensas de pobreza. Para una revisión de estos argumentos y su soporte en la evidencia empírica, puede consultarse el trabajo de J.M. González-Páramo, «Gasto Social y Crecimiento Económico en el Estado de Bienestar», *Hacienda Pública Española*, Monografías n.º 2 (XXV Aniversario: Homenaje al Profesor Fuentes Quintana): El Sector público español: Una panorámica actual, págs. 135-153.

sólo pasivos, sino también activos. En este sentido, puesto que las ventajas de la protección social pueden quedar anuladas por el excesivo nivel de la misma, que también agudiza las distorsiones creadas por sus mecanismos de financiación, convendrá hacer un cuidadoso análisis coste-beneficio de esta longeva institución europea que son los seguros sociales obligatorios para dotarla de su nivel más eficiente posible para la sociedad y la economía. Las investigaciones sobre este tipo de análisis son claramente urgentes.

**9. LA OPINION PUBLICA  
Y LA PROTECCION  
DE LA INACTIVIDAD LABORAL**



## La encuesta

Desde el derrumbamiento, en 1789, del Antiguo Régimen, no es posible entender ningún acontecimiento socioeconómico de algún fuste sin ponerlo inmediatamente en conexión con la opinión pública. Es evidente, además, que si algo repercute inmediatamente en ésta y, a su vez, es determinado por ella, es el conjunto de los mecanismos de protección social y, muy especialmente, los relacionados con las pensiones y el paro. Por eso se trató, mediante una encuesta<sup>28</sup>, de averiguar la opinión que ahora mismo se tiene sobre las cuestiones relacionadas con la inactividad laboral. El estudio se proponía, más en concreto, precisar cuáles son los medios de subsistencia de la población inactiva, considerando como tal la que no recibe ingresos procedentes de una actividad laboral remunerada.

Un 21% de los entrevistados mayores de 18 años son inactivos que viven de su pensión de jubilación (pública o privada), y de ellos, nueve de cada diez sólo reciben una pensión, y la casi totalidad (98%) la reciben de la Seguridad Social, aunque un 7% reciben alguna otra pensión. Dos terceras partes de estos

---

<sup>28</sup> Este apartado se basa en los datos de un informe sociológico sobre el tema *Trabajo e Inactividad Laboral*, expresamente encargado a Cires para el presente estudio. La base de este informe era una encuesta preparada sobre la base de un cuestionario elaborado por Juan Díaz Nicolás y Alfonso Pérez-Agote. Se elaboró sobre una muestra de 1.200 personas de uno y otro sexo, de 18 y más años, residentes en España —muestra aleatoria estratificada por Comunidades Autónomas y municipios, según su tamaño—, realizándose el trabajo de campo durante los días 25 a 30 de septiembre de 1995, mediante encuesta personal en el hogar de cada entrevistado.

pensionistas reciben entre 30.000 y 75.000 pesetas mensuales y sólo un 3% reciben menos, y un 25% reciben más de estas cantidades.

Sólo un 5% del total de entrevistados en esta investigación vive de un subsidio de paro, que en su casi totalidad (92%) procede de la Seguridad Social, y que en la mayor parte de los casos (74%) tiene una cuantía entre 30.000 y 100.000 pesetas, siendo inferior en un 2% de los casos y superior en un 20% de ellos. De los que cobran el seguro de paro, el 75% lo perciben desde hace un año o menos, pero un 11% lo ha cobrado desde hace tres o más años.

El número de quienes viven de alguna ayuda económica institucional diferente de las ya citadas supone un 1,2% del total de entrevistados. Esto hace difícil obtener conclusiones muy fiables a partir de su experiencia.

Teniendo en cuenta los pasados estudios de Cires en relación con la situación laboral desde 1991, es posible construir el *Cuadro 9.1*. Al efectuar la comparación se observa una ligera, aunque elocuente diferencia, atribuible al hecho de que 1991 era un año de coyuntura aún alcista, y 1994 y 1995 marcan el inicio de una recuperación después de una muy seria recesión en 1993. En efecto, la proporción de personas ocupadas en la actualidad ha descendido respecto a 1991, pasando a ser prácticamente sólo un tercio de la muestra total. Por el contrario, la población de antiguos ocupados, es decir, de personas que en el momento de la realización del estudio no trabajan, pero habían trabajado, ha aumentado. Hace algo más de cuatro años, 40 de cada 100 personas mayores de 18 años formaban parte de la función de producción; en 1995, esta proporción ha descendido a 34 por cada 100. En cambio los nunca ocupados han mantenido su proporción a lo largo de estos cuatro años, en un porcentaje situado alrededor de la quinta parte de los entrevistados.

**CUADRO 9.1**  
**Clasificación laboral de los entrevistados**

	Mayo 1991 (%)	Octubre 1994 (%)	Septiembre 1995 (%)
Ocupados .....	41	34	34
Antiguos ocupados .....	39	48	47
Nunca ocupados .....	20	18	19

## La opinión y el presente

Se preguntó sobre las actitudes y conocimientos de los entrevistados, ocupados e inactivos, respecto a la inactividad laboral y respecto a las pensiones de jubilación. Por lo que respecta a la primera cuestión, se interrogó por lo que el entrevistado consideraba que era lo peor de estar en paro, pudiéndose dar más de una respuesta. El 80% de los entrevistados habló de la falta de dinero, y el 41% de la pérdida de confianza en sí mismo que tiene el desempleado. Una proporción igual se refirió a «tener que depender económicamente de otra persona». Proporciones del 20 al 40% se refieren también a las tensiones familiares, la pérdida de experiencia profesional (laboral) y a no saber en qué emplear el tiempo.

Repetida la misma pregunta respecto a la jubilación, la mitad de los entrevistados afirma que lo peor es no saber en qué utilizar el tiempo, y en igual medida, la falta de dinero; además, entre un 20 y un 30% se refieren también a la molestia de no ser productivo para la sociedad, a la falta de contacto con la gente en el trabajo, a la pérdida de confianza en sí mismo, y a la necesidad de tener que depender económicamente de otra persona.

En cuanto a los factores responsables del nivel actual de paro, los más citados, como en la investigación de 1994, son la crisis económica, la política de empleo del gobierno, el reparto socialmente inadecuado del trabajo, el exceso de pluriempleo y la mala gestión de los empresarios.

Los españoles que están actualmente inactivos tienen dos fuentes principales de las que lograr los medios para subsistir, que son la familia y el Estado, y una tercera, el sector privado, que si bien en la actualidad es insignificante, no cabe duda de que está creciendo en importancia. Los Cuadros 9.2 y 9.3 son descriptivos de esta situación.

Con respecto a la familia, en primer lugar hay que decir que las situaciones fundamentales en tanto que fuentes de supervivencia de los inactivos, son las de los padres que mantienen a sus hijos y las de los esposos cuando uno de los individuos mantiene al otro. La familia, entendida en un sentido más extenso, es seguro que actúa en caso de inactividad laboral, pero esta forma más difusa no es detectada por nuestra encuesta. Y probablemente se puede decir, en esta época en la que tanto se habla de crisis de la institución familiar, que la acuciante realidad del paro, tanto juvenil como adulto, está llevando a una cierta refuncionalización de la familia, tanto nuclear como más extensa.

## CUADRO 9.2

Medio de Subsistencia principal en la actualidad, por características socioeconómicas (Los porcentajes suman más de 100 porque los entrevistados podían mencionar más de una respuesta)

Septiembre 1995	Base: Inactivos	De mi pareja	De mis padres	De mis hijos	De otros familiares	De una pensión pública	De una pensión privada	De mis ahorros	Subsidio de paro	Ayuda institu- cional	Ayuda de amigos	Otra
Total .....	(793)	36 %	21	2	3	31	2	5	8	2	*	1
<i>Edad:</i>												
Base: Varones .....	(314)	4 %	33	1	3	39	3	10	16	2	1	1
18 a 29 años .....	(106)	-	86	-	3	-	-	7	10	1	-	2
30 a 49 años .....	(57)	12 %	21	2	12	11	4	14	33	2	4	-
50 a 64 años .....	(63)	3 %	2	3	-	52	5	13	29	5	-	2
65 y más años .....	(87)	2 %	-	1	-	94	5	7	1	1	-	-
Base: Mujeres .....	(479)	57 %	14	2	2	25	1	2	3	2	*	*
18 a 29 años .....	(107)	34 %	56	-	5	1	-	1	7	3	-	1
30 a 49 años .....	(136)	87 %	2	1	2	5	-	2	5	2	1	-
50 a 64 años .....	(109)	70 %	2	2	2	27	1	2	1	2	-	-
65 y más años .....	(128)	33 %	-	6	1	66	2	2	-	2	-	1
<i>Status Ocupacional:</i>												
En paro .....	(199)	21 %	40	1	6	2	-	10	30	2	2	1
Ama de casa .....	(257)	89 %	2	3	2	6	-	*	*	3	-	-
Jubilado .....	(244)	4 %	1	2	-	91	5	5	1	1	-	1
Estudiante .....	(90)	2 %	91	-	4	3	-	4	1	1	-	1

Fuente: Cires, septiembre 1995.

**CUADRO 9.3****Procedencia de los medios de subsistencia principales en la actualidad, por características socioeconómicas****(Los porcentajes suman más de 100 porque los entrevistados podían mencionar más de una respuesta)**

Septiembre 1995	Base: Inactivos	Ambito doméstico (familia, amigos)	Ayudas institucionales externas, públicas o privadas
Total .....	(793)	64	42
<i>Edad:</i>			
Base: Varones .....	(314)	48	58
18 a 29 años .....	(106)	92	11
30 a 49 años .....	(57)	56	49
50 a 64 años .....	(63)	21	59
65 y más años .....	(87)	10	100
Base: Mujeres .....	(479)	74	31
18 a 29 años .....	(107)	95	11
30 a 49 años .....	(136)	92	11
50 a 64 años .....	(109)	73	30
65 y más años .....	(128)	38	70
<i>Status Ocupacional:</i>			
En paro .....	(199)	74	34
Ama de casa .....	(257)	94	9
Jubilado .....	(244)	11	98
Estudiante .....	(90)	98	5
<i>Status Socioeconómico Familiar:</i>			
Alto .....	(73)	96	10
Medio .....	(452)	70	36
Bajo .....	(268)	46	61

Fuente: Cires, septiembre 1995.

Pero en forma más clara y especializada, vemos cómo las relaciones estrechas a las que antes hemos aludido constituyen fuentes relevantes de subsistencia: los padres para sus hijos jóvenes y los hombres para su pareja femenina, normalmente su esposa. Los jóvenes varones inactivos viven casi exclusivamente de sus padres (86%), y las jóvenes en situación de inactividad lo hacen de sus padres (56%) y, en menor medida, de su pareja (34%). Los estudiantes, como situación específica, viven de sus padres con mayor frecuencia de lo que ocurre con el conjunto de los menores de 29 años (91%). Los hijos como fuente de sobrevivencia son marginalmente relevantes únicamente en el caso de las mujeres mayores (6%). En el conjunto de los inactivos, se aprecia que la importancia del ámbito doméstico es mayor para las mujeres inactivas (74%) que para los hombres en la misma situación (48%), aumenta

según se asciende en la escala social, y disminuye al avanzar la edad. La influencia de la edad se explica por el aumento de las situaciones de jubilación y de la disminución del desempleo.

En cuanto al Estado como fuente de subsistencia, su importancia, si sumamos su actuación en términos de pensiones de jubilación y de subsidios de paro, es ligeramente superior a la familia.

El subsidio de paro es una fuente de ingresos especialmente dedicada a los varones entre 30 y 64 años y algo menos a los más jóvenes. Las pensiones de jubilación están relativamente más dirigidas hacia los varones mayores de 50 años y sobre todo de 65 años. Las mujeres están menos protegidas, pero este déficit está, normalmente, colmado por la dependencia con respecto a su pareja.

En la encuesta, la situación de paro y la de jubilación no son simétricas, en el sentido de que para figurar como jubilado hace falta tener una pensión —es preciso haberse jubilado— y figurar como parado no depende de que haya reconocimiento de un subsidio. No obstante, se puede evitar el efecto de esta asimetría hablando de mayores de 65 años, en vez de referirnos a jubilados. Aun así, las pensiones de jubilación alcanzan a un porcentaje mucho mayor de destinatarios que el logrado por el subsidio de paro. Este alcanza un 30% de quienes se clasifican como parados, estando muy desatendidos los jóvenes en general y las mujeres. En cambio, los varones mayores de 65 años viven casi en su totalidad de una pensión pública (94%) y las mujeres mayores menos (66%), siendo complementaria esta fuente con la constituida por el esposo (33%).

Las ayudas públicas (jubilación y paro) afectan más a los hombres que a las mujeres y su importancia aumenta al ascender en la edad y al descender en la escala social. Lo contrario a lo que pasaba con el ámbito familiar.

Por último, el sector privado es fuente de sustento de la inactividad por el momento prácticamente irrelevante. Los fondos y seguros afectan a un 2% de los inactivos, concentrándose en los jubilados, implicando a un 5% de estos. Su ámbito es, casi exclusivamente, el de los varones activos mayores de 30 años. Se comporta igual que el ahorro privado, pero su alcance es menor. Es natural que esto sea congruente con lo que se observa en el *Cuadro 9.4*, sobre el volumen total de activos de los fondos de pensiones, convertidos en pesetas, según el estudio de Jesús María de las Fuentes y Bernardo Gonzalo para la Fundación BBV.

**CUADRO 9.4**  
**Volumen total de activos de los fondos de pensiones**  
**(en billones de pesetas)**

Países	1989	1994	1999
U.S.A. ....	320,37	496,73	784,21
Japón ....	67,77	147,70	231,19
Reino Unido ....	59,84	102,38	147,44
Países Bajos ....	26,69	34,88	47,69
Canadá ....	23,91	31,44	50,34
Suiza ....	17,57	25,23	45,31
Alemania ....	11,10	16,38	23,38
Australia ....	5,55	10,83	21,93
Suecia ....	7,93	10,30	17,70
Francia ....	2,51	7,53	8,06
Dinamarca ....	4,36	7,00	12,68
Hong Kong ....	1,06	3,30	10,97
Irlanda ....	1,19	2,64	3,17
España ....	0,85	1,50	6,00
Bélgica ....	0,79	1,07	2,25
Noruega ....	1,45	0,93	1,19
Resto del mundo ....	20,15	31,92	70,76
<b>Total ....</b>	<b>573,09</b>	<b>931,77</b>	<b>1.484,27</b>

Fuente: INTERSEC. Las cifras de la última columna son, evidentemente, previsiones.

## La opinión y el futuro

Tendría que calificarse la opinión sobre el futuro que ahora existe, como claramente pesimista. Un 30% del total de entrevistados creen que los que ahora tienen menos de 40 años, cuando se jubilen, cobrarán una pensión más o menos igual que ahora. Un 29% creen que cobrarán una pensión inferior, y un 23% creen que no cobrarán ninguna pensión. Sólo un 6% son realmente optimistas y creen que cobrarán una pensión mayor que las de ahora.

La encuesta permite trazar con más precisión los patrones de la preocupación por el futuro. Si los pesimistas respecto de las perspectivas para los menores de 40 años ascienden a un 52% para el total de entrevistados, esta cifra asciende al 63% para los estudiantes, al 62-64% para quienes tienen estudios medios-universitarios, y al 59% y el 64%, respectivamente, en el caso de hombres y mujeres de menos de 40 años. Los temores son, por el contrario, poco justificados para los hoy jubilados (34%), para quienes tienen una formación inferior a los estudios primarios (37%) y, en menor medida, para los encuestados de 40 y más años (44%). Aunque no hay excesivas variaciones en relación con los ingresos y el hábitat, el pesimismo es significativamente menor entre quienes obtienen ingresos inferiores a 100.000 pesetas (42%) y aquellos que residen en poblaciones de menos de 10.000 habitantes (46%).

Tomando en cuenta únicamente al 52% de entrevistados que opinan que no se cobrarán pensiones o que éstas serán inferiores, las soluciones que se ofrecen desde la perspectiva individual son las de ahorrar más (39%), influir a través de los partidos políticos (26%) o de los sindicatos (22%), o acomodarse a la situación (18%). En cuanto a la solución que debería adoptarse desde el Estado, existe gran coincidencia en señalar la lucha contra el fraude (72%) o reducir los gastos públicos en educación, sanidad, etcétera (27%).

Si nos concentramos en los no jubilados (80% del total de entrevistados), la mitad dicen encontrarse preocupados por el problema económico que se les puede plantear al jubilarse. Considerando que sus ingresos al jubilarse pueden proceder de diversas fuentes, es importante resaltar que un 60% de estos no jubilados confían en vivir de su pensión pública; entre una cuarta y una quinta parte mencionan una pensión privada (24%) o los propios ahorros (20%); y un 14% dice que vivirá de su cónyuge. Otras fuentes de ingresos son mencionadas por proporciones inferiores al 3%. La edad promedio a la que estos no jubilados esperan jubilarse es de 62,8 años, pero dos terceras partes de ellos no saben (o no contestan) qué cantidad recibirán cuando se jubilen.

Un 39% del total de entrevistados afirma hablar con familiares y amigos de los problemas económicos que pueden plantearse con la jubilación. Además, tres cuartas partes de los entrevistados creen que recibirán todos o parte de sus ingresos, cuando se jubilen, de la Seguridad Social, y entre un 20 y un 25% creen que los recibirán, total o parcialmente, de sus ahorros o de planes privados de pensión o jubilación.

Un 78% del total de entrevistados ha oído hablar de los planes privados de pensiones o de jubilación, y un 56% los considera necesarios o muy necesarios, pero sólo un 12% tiene ya un plan privado, y un 15% piensa hacerse uno. La razón principal de quienes ya tienen un plan o piensan hacerse uno es la de la previsión de la jubilación, mientras que la principal razón de los que no lo tienen ni piensan hacerse uno es la de que no pueden pagarlo, tienen excesiva edad o tienen suficiente con lo que reciben o recibirán de la Seguridad Social.

En lo que respecta a la actual polémica sobre el sistema preferible de Seguridad Social, si el de reparto o el de capitalización, un 40% de los entrevistados prefiere el primero y un 30% el segundo, aunque un 16% no sabe diferenciarlos y un 13% no contesta. Las principales razones que se esgrimen para preferir el sistema de reparto son las de que es un sistema más justo (27%) y equitativo (20%), mientras que los defensores del sis-

tema de capitalización aducen en su favor que se cobra en relación con lo que se paga (45%) y que es más justo (21%).

Por otra parte, ante la disyuntiva de que continúe el actual sistema de seguro obligatorio o que cada cual se arregle la pensión a su gusto (a través de seguros privados no obligatorios), un 59% de los entrevistados prefiere seguir con el sistema actual, frente a un 16% que preferiría arreglarse por su cuenta. Una vez más, se prefiere el actual sistema porque se considera que es más seguro (13%), justo (13%) y equitativo (9%). Quienes prefieren un sistema de seguro privado no obligatorio lo justifican porque se cobraría en relación con lo que se paga (28%). Se puede agregar que la preferencia por lo público aumenta según descendemos en la situación socioeconómica familiar.

En lo que parece haber, sin embargo, un acuerdo muy amplio, es en que todo el mundo debe cobrar una pensión de jubilación, con independencia de que se haya trabajado o no, y del tiempo que se haya cotizado (68%). Además, confirmando hallazgos de otros estudios, un 83% de los entrevistados afirman que el Estado es el máximo responsable de ayudar económicamente a los jubilados, y un 85% cree asimismo que el Estado es el máximo responsable de ayudar económicamente a los parados.

Sin embargo, la aparente solidaridad que se desprende de las anteriores afirmaciones no se mantiene cuando la ayuda a los demás depende de sacrificios de uno mismo. En efecto, cuando se pide a los entrevistados que den su opinión respecto a si «para que sus hijos o nietos puedan cobrar una pensión de jubilación digna sería necesario un sacrificio hoy de los mayores de 40 años, incluidos los pensionistas», las opiniones se dividen más o menos por igual entre los que se muestran de acuerdo y los que se muestran en desacuerdo. Y, mientras que un 50% cree que se debe hacer socialmente ese sacrificio, un 33% no lo cree así. Como se ha comprobado en otras cuestiones, los españoles parecen estar siempre a favor de que se haga todo por otros, sobre todo que lo haga el Estado, siempre que ello no les afecte económicamente en sentido negativo o restrictivo. Se confirma así que los españoles tienen una idea muy asistencial del Estado, lo que evidencia que el Estado del Bienestar ha calado muy hondo en su mentalidad.



## **10. LA FAMILIA COMO SUJETO DE PROTECCION SOCIAL**



## Una digresión histórica

La idea de la existencia de unos seguros sociales obligatorios capaces de abordar las necesidades derivadas de la jubilación, de la invalidez, de la enfermedad y de los accidentes de trabajo, está para siempre unida, en primer lugar, a Alemania y a Bismarck, quien efectuó para lograrlo un colosal esfuerzo legislador desde 1881 a 1889. Por lo que se refiere al seguro de paro, el precedente se encuentra en las Leyes de Pobres. A partir de 1905 se vio que este camino protector estaba preparado para recorrerse. La energía de Lloyd George y la colaboración de Winston Churchill se encuentran detrás de la aprobación, el 16 de diciembre de 1911 de la ley sobre la *National Insurance*, que incluía, simultáneamente, el seguro de enfermedad y el de paro. La influencia de Bismarck en Lloyd George era muy fuerte, aunque el Canciller de Hierro hubiese considerado que desarrollar un seguro de desempleo era algo de imposible realización.

Por lo que se refiere a la protección social a la familia, aunque Pitt el Joven había solicitado en 1795 en la Cámara de los Comunes «que la asistencia en los casos en los que exista una descendencia numerosa, constituya un derecho y un honor, en vez de un motivo de oprobio y desprecio», en realidad sólo cristalizó en la idea de la protección familiar nacida en Francia y en la doctrina social de la Iglesia Católica.

A partir de 1870 y de los estudios demográficos derivados, que pretendían explicar, en el caso concreto de Francia, las causas que habían motivado la derrota de Sedán y la desaparición del II Imperio, surgió toda una poderosa corriente de opinión que exigía abordar los problemas de la familia y, en

relación con ella, los de la natalidad. Piénsese que el libro fundamental en este aspecto, el de Federico Le Play, *Organización de la familia*, es de 1871. Más concretamente aun, a Le Play pasó a interesarle lo que sucedía con la familia obrera, dentro del cambio sobrevenido en ella como consecuencia de los planteamientos de la Revolución Industrial. Dentro de las metáforas típicas sobre el cuerpo social habituales en la época, Le Play escribirá que «comprobar el estado de la familia obrera es auscultar el pecho y los lomos de la sociedad».

Con Le Play, a través de nociones como la del *presupuesto familiar*, surgió la idea de que una ayuda social sistemática a la familia podía tener consecuencias favorables para el equilibrio social. La Iglesia Católica participó, desde muy temprano, en este movimiento familiarista. De la encíclica de León XIII, *Arcanum divinae*, firmada el 10 de febrero de 1880, a la Constitución *Gaudium et spes* del Vaticano II, que tiene la fecha de 7 de diciembre de 1965, la idea del salario familiar ha sido una referencia permanente en la doctrina social de la Iglesia<sup>29</sup>.

Todo esto se concretó con lentitud. Primero fueron las *asignaciones familiares* creadas en 1916, en Grenoble, por Emile de Romanet en las factorías metalúrgicas Joya. En 1918, Maréche, Presidente de la Cámara de Comercio de Lorient, crea la primera Caja de compensación voluntaria de estos subsidios. Los seguros sociales obligatorios se crearán, por primera vez, en Bélgica, por la ley de 4 de agosto de 1930, y en Francia, por la ley de 11 de marzo de 1932. La ayuda no contributiva a las familias numerosas se inició, a cargo del Estado, en Nueva Zelanda, por la ley 30 de 9 de septiembre de 1926.

De esta forma se añadía el apoyo a la familia al conjunto de prestaciones sociales que constituyen el fundamento de todo sistema de Seguridad Social, junto a las que atienden a las necesidades de jubilación, de invalidez, de asistencia sanitaria y de ayuda a los desempleados.

---

<sup>29</sup> La encíclica *Casti Connubii* de 31 de diciembre de 1930 y la *Quadragesimo Anno* de 15 de mayo de 1931 confluyen en esta proposición por parte de Pio XI. En el *Código Social de Malinas*, concluido a finales de la década de los años veinte, gracias al impulso del sucesor del cardenal Mercier en el solio de Malinas, el arzobispo Van Roey, en los párrafos 114 y 120 a) se da un paso modernizador más dentro de este particular campo ideológico. En el 114 se lee: «El salario vital, que comprende la subsistencia del trabajador y de su familia, y el seguro contra los riesgos de accidente, enfermedad, vejez y paro, es el salario mínimo debido en justicia por el patrono». En el 120 a) esto se completa así: «De la noción dada anteriormente del salario vital se desprende... esta... consecuencia: ... La institución llamada de los subsidios familiares ha adquirido en estos últimos tiempos satisfactorios desenvolvimientos. Conviene que la atribución de esos subsidios sea incorporada a todos los contratos, así individuales como colectivos, entre patronos y obreros».

## Protección social y familia

Tiene todo lo relacionado con la protección a la familia una importancia considerable en lo económico. Debemos esta puntualización a Gary S. Becker, el Premio Nobel de Economía, autor de ensayos tan fundamentales en este sentido, como el titulado *A Treatise on the Family* (Harvard University Press, 1981). Becker sintetiza sus puntos de vista así: «Las familias son tan importantes por el lado de la producción como notables por el lado del consumo. Su papel primario ha sido preparar a las futuras generaciones al engendrar y cuidar a los niños, aparte de que ayudan en la protección de sus miembros contra la pérdida de salud, la vejez, así como otros riesgos que siempre provoca la vida... Aunque el papel de las familias evolucionará mucho en el futuro, confío en que continuarán teniendo una responsabilidad básica en la atención a los niños y que el altruismo y la lealtad continuarán ligando a padres e hijos.»

A efectos españoles, se observan, por todo lo señalado en este documento, tres engarces con la protección social a la familia: la atención en el ámbito familiar a los ancianos, que abarata las prestaciones sociales que deben percibirse en favor de éstos; las consecuencias que para el equilibrio financiero a largo plazo de las prestaciones para jubilación tiene la natalidad; y, finalmente, lo que suponen las transferencias familiares en favor de sus miembros desempleados.

Si consideramos la política familiar de una manera amplia, ésta puede presentar los siguientes componentes:

- a) Prestaciones sociales directas en dinero, que de forma explícita o implícita están destinadas a la familia. Las más importantes son las prestaciones familiares por hijo a cargo, las asignaciones a familias monoparentales, las asignaciones para vivienda, las pensiones de viudedad y los beneficios fiscales por hijos.
- b) Prestaciones sociales en dinero cuyo derecho o cuantía se fija en función de la situación familiar como es el caso del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI).
- c) Prestaciones de carácter fiscal, es decir las deducciones fiscales de cualquier orden cuya base está ligada a la familia. Tal es lo que ocurre con la deducción por descendientes o por el cuidado de menores.
- d) Prestaciones en especie o dinerarias relacionadas con la salud pero otorgadas a los miembros de la familia no cubiertos por sus propios derechos en forma de derecho derivado.

- e) Toda la amplia variedad de descuentos y prestaciones en especie concedidos a las familias en determinados productos de consumo de bienes y servicios, reducciones de las tarifas en los medios de transporte públicos, servicios de guardería gratuitos y ventajas análogas.

En general, la mayor parte de los trabajos que estudian las prestaciones sociales de carácter familiar, por otra parte muy escasos, cubren la primera categoría de prestaciones, pudiendo así incurrir en errores considerables, sobre todo cuando se establecen comparaciones internacionales. Por todo ello, en lo que sigue se consideran como 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 prestaciones tengan consecuencias directas en el bienestar y en el comportamiento de las familias. Estas prestaciones aparecen recogidas en el *Cuadro 10.1* y van a ser objeto de sucinta descripción en las páginas que siguen, basadas en la investigación realizada para la Fundación BBV por la Profesora López López.

### CUADRO 10.1 Prestaciones sociales explícitas e implícitas de carácter familiar

<i>Prestaciones familiares incluidas en el sistema de Seguridad Social</i>
1. Prestaciones económicas. – Prestaciones por hijo a cargo. – Prestaciones por maternidad. – Prestaciones por muerte y supervivencia: auxilio por defunción – Otras prestaciones que se gradúan en función de la situación familiar: Prestaciones por desempleo en su nivel contributivo y asistencial; prestaciones de jubilación en su modalidad no contributiva; prestaciones de carácter asistencial. 2. Prestaciones de servicios. – Asistencia por maternidad. – Asistencia sanitaria por derechos familiares derivados.
<i>Otras prestaciones familiares</i>
1. Beneficios fiscales derivados de la situación familiar. 2. Otras prestaciones. Ayudas a la vivienda.

### Prestaciones familiares del sistema de Seguridad Social en España

El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social <sup>30</sup> establece que la acción protectora del sistema incluye la pro-

<sup>30</sup> Artículo 38.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE de 29 de junio de 1994). El régimen de prestaciones familiares teniendo ya en cuenta el texto refundido se estudia en el capítulo 10 de la obra de M. Alonso Olea y J.L. Tortuero Plaza (supra nota 21).

tección a la familia. Conforme al esquema introductorio anterior, si entendemos como «prestaciones familiares» las dinerarias o no, destinadas a compensar las cargas derivadas de la familia, puede diferenciarse entre las que tienen como objetivo explícito y prioritario proteger a la familia —prestaciones por hijo a cargo y maternidad— y aquellas otras en las que, sin ser consideradas explícitamente como políticas familiares, su derecho se genera según la situación familiar del beneficiario o del que generó el derecho, o cuya cuantía se ve afectada por dicha situación familiar, como las pensiones de supervivencia, las pensiones de orfandad y el IMI. Todas ellas se pueden agrupar en dos grandes bloques, tal y como se recoge en el Cuadro 10.2, en función del objetivo que las mismas pretenden cubrir.

### CUADRO 10.2 Prestaciones familiares proporcionadas por la Seguridad Social

#### 1. Prestaciones económicas

- Tienen como objeto prever, reparar o superar los estados de necesidad derivados del acaecimiento de ciertas contingencias que implican una pérdida de ingresos para aquellos que las soportan. Se concretan en:
  - a) Prestaciones por hijo a cargo.
  - b) Prestaciones por maternidad de carácter dinerario.
  - c) Prestaciones por muerte y supervivencia.
  - d) Otras prestaciones que se gradúan en función de la situación familiar: Prestaciones por desempleo; prestaciones de jubilación en su modalidad no contributiva y algunas prestaciones asistenciales.

#### 2. Otras prestaciones

- Tienen como objeto reducir los gastos familiares, mediante la prestación de unos servicios, o de facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar. Se concretan en:
  - a) Prestaciones por maternidad: descanso por maternidad, asistencia sanitaria, períodos de excedencia por cuidado de hijos y disminución de la jornada laboral durante el período de lactancia.
  - b) Asistencia sanitaria por derechos familiares derivados.

Comencemos, pues, por describir sucintamente estas prestaciones familiares integradas en el sistema de seguridad social, prestando atención tanto al contenido de las mismas como al colectivo de beneficiarios y al gasto público que generan.

### Prestaciones por hijo a cargo, maternidad, muerte y supervivencia

El Decreto 2945/1966 sobre asignaciones económicas de protección a la familia en el Régimen General de la Seguridad Social, estableció unas *prestaciones dinerarias de carácter periódico por hijo a cargo* cuyas cuantías permanecieron casi inalteradas hasta 1990<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Decreto 55/1971 de 9 de enero (BOE de 16 de enero).

Esta falta de adecuación a los cambios económicos producidos durante un cuarto de siglo hizo descender el peso de estas prestaciones en el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) desde el 5,6% hasta el 0,5% en 1990. Tras desaparecer la asignación mensual por esposa (Ley 26/1990 de prestaciones sociales no contributivas), se introdujeron reformas sustanciales que se concretaron en la creación de una prestación por hijo a cargo, de carácter no contributivo. Asimismo, las prestaciones por hijo a cargo dejan de ser de carácter universal, quedando limitadas a quienes no alcancen un nivel mínimo de ingresos, ajustado por número de hijos y situaciones de minusvalía.

El volumen de gasto público destinado a esta partida presupuestaria fue en 1994 de 120.621 millones de pesetas, lo que representa el 1,2% del total del gasto de la Seguridad Social para dicho año. Si observamos el comportamiento del mismo en la década de los noventa, éste ha sido errático (*Cuadro 10.3*). Hay que tener en cuenta que estas cifras recogen también los subsidios temporales por maternidad, que hasta esta fecha estaban integrados en las prestaciones por invalidez temporal. El fuerte aumento experimentado en 1992 se debe a la reforma efectuada en el año precedente. Es igualmente destacable el fuerte descenso (-18,5%) experimentado por el gasto destinado a estas prestaciones sociales para 1995, lo que muestra la escasa atención dada a este tipo de prestaciones sociales.

### CUADRO 10.3

#### Gasto público en prestaciones por hijo a cargo 1990-1995 \*

Año	Importe (millones pts.)	Incremento absoluto	Incremento %
1990	31.699	-1.076	-3,28
1991	33.353	1.654	5,22
1992	90.846	57.493	172,38
1993	96.893	6.047	6,66
1994 **	120.621	23.728	24,49
1995 ***	98.309	-22.312	-18,50

Nota: \* 1990-1992: gasto realizado; 1993-1994 gasto presupuestado.

\*\* En el presupuesto para 1994, los subsidios temporales por maternidad, cuyo análisis se recoge en el apartado siguiente de este Capítulo, se incluyen en términos de gasto en las «prestaciones familiares por hijo a cargo».

\*\*\* Cifras recogidas en el Proyecto de Ley de PGE para 1995, Informe Económico Financiero.

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social 1977-1992. Presupuesto de la Seguridad Social para 1993 y 1994. Informe Económico Financiero, 1995. Elaboración de María Teresa López López para la Fundación BBV.

La distribución de los beneficiarios muestra que en 1993 el 85% se encontraba en el régimen contributivo y el 15% restante en el no contributivo, lo que supone un ligero crecimiento de estos últimos respecto a la situación existente en 1992, lo que a su vez pone de manifiesto un cierto desplazamiento tanto del gasto como de los beneficiarios hacia el nivel asistencial. El

número medio de hijos de los beneficiarios de las prestaciones por hijo a cargo se situaba en 1993 en torno a dos, lo que significa que en el caso de precariedad absoluta sin ningún tipo de ingresos familiares, el beneficiario medio de esta prestación recibe del Estado poco más de 70.000 pesetas al año en concepto de prestaciones familiares por hijo a cargo, esto es, unas 190 pesetas diarias.

Como ya se ha señalado, para adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades familiares se ha recurrido a medidas que permiten al padre o a la madre interrumpir su actividad laboral temporalmente para atender su propia salud y la de su hijo, sin riesgo de pérdida del empleo o a reducir la jornada de trabajo durante el periodo de lactancia de los hijos. Estas prestaciones por maternidad están formadas por varios tipos de ayudas diferentes, en las que se combinan las de carácter económico y las de servicios. En este apartado tan sólo haremos referencia a las prestaciones económicas.

Durante el periodo de descanso por maternidad se devenga el derecho a una prestación económica denominada subsidio temporal por maternidad. Para poder ser beneficiario de esta prestación económica derivada de la maternidad o adopción, se deben reunir unos requisitos mínimos de afiliación, alta y cotización previa. La cuantía de la prestación derivada de maternidad era del 75% de la base reguladora; desde el 1 de enero de 1995, es del 100%.

El volumen de gasto que se recoge en el Cuadro 10.4 muestra que se trata de una partida presupuestaria muy reducida que tan sólo representa el 0,10% del presupuesto total de la Seguridad Social, aunque su crecimiento refleja el aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral, sobre todo en los dos últimos ejercicios. Añadamos que existen otras prestaciones por maternidad. Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las familias y de facilitar la compatibilidad

#### CUADRO 10.4

##### Gasto público en subsidios temporales por maternidad, por regímenes 1990-1993. Millones de pesetas

Año	R. General	Otros	Total
1990	2.092	2.130	4.222
1991	2.977	2.583	5.560
1992	4.474	3.571	8.045
1993	6.278	4.229	10.507

NOTA: 1990-1992: gasto realizado; 1993: gasto presupuestado.

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social 1977-1992. Presupuesto de la Seguridad Social para 1993.

entre la actividad laboral y la vida familiar, se ha creado una serie de prestaciones sociales, que, sin ofrecer prestación dineraria, se pueden considerar como prestaciones familiares. Se trata de la asistencia sanitaria, el descanso por maternidad, la excedencia por cuidado de hijos y la reducción de la jornada laboral por lactancia.

*Prestaciones por muerte y supervivencia* son las que se conceden a determinados familiares de un trabajador o pensionista al fallecimiento de éste. La contingencia que se cubre es la muerte de un trabajador, con su principal consecuencia, a estos efectos, de la falta de ingresos que se produce en el patrimonio de la familia que, en mayor o menor medida, dependía de él.

Ahora bien, no es preciso, en algunas de estas prestaciones —viudedad y orfandad— que se dé una auténtica situación de necesidad para la percepción de las mismas. La pensión de viudedad no tiene por estricta finalidad atender a una situación de necesidad o de dependencia económica, asegurando un mínimo de rentas, sino más bien compensar frente a un daño, consecuencia de la falta o disminución de unos ingresos de los que participaba el cónyuge supérstite y, en general, afrontar las repercusiones económicas causadas por la muerte del cónyuge. Esto es lo que justifica la compatibilidad de la percepción de las pensiones de viudedad con las rentas del trabajo e, incluso, con otras pensiones. Sin embargo, en otro tipo de prestaciones por muerte y supervivencia, como son, por ejemplo, las prestaciones en favor de otros familiares, sí se precisa carencia de ingresos mínimos de cualquier tipo para obtener el derecho a la pensión.

Las prestaciones en que se materializan estas ayudas por muerte y supervivencia se concretan en: a) Auxilio por defunción; b) Pensión de viudedad; c) Pensión de orfandad; d) Pensión en favor de familiares; e) Subsidio temporal en favor de familiares; y f) Indemnización especial a tanto alzado en supuestos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Este conjunto de prestaciones por muerte y supervivencia absorben un volumen de gasto público de 1.170.638 millones de pesetas —Cuadro 10.5—, que representa un 12% del total del presupuesto de la Seguridad Social de 1994. Para 1995 se establece un crecimiento de algo más del 6% en relación a lo presupuestado en el ejercicio precedente. Algo más del 90% del gasto (91,6) está destinado a las pensiones de viudedad, el 7% a orfandad y en resto a favor de familiares.

Por lo que se refiere al número total de pensiones, fue en 1993 de casi 2 millones de personas (Cuadro 10.6), de las cuales el 89% correspondieron a las pensiones de viudedad, el 8,5% a

**CUADRO 10.5****Gasto público en prestaciones por muerte y supervivencia 1990-1995. Millones de pesetas**

Año	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	Total
1990	669.187	60.995	11.722	741.904
1991	766.393	65.854	12.969	845.216
1992	877.250	71.228	14.071	962.549
1993	994.240	76.120	15.331	1.085.691
1994	1.072.609	82.099	15.930	1.170.638
1995	1.146.262	82.657	20.086	1.249.005

NOTA: Hasta 1992: Gastos liquidados; 1993 y 1994: gastos presupuestados; 1995: gastos recogidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, Informe Económico Financiero.

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social 1990-1992. Presupuesto de la Seguridad Social para 1993 y 1994.

**CUADRO 10.6****Número de pensiones «familiares» contributivas y pensión media mensual. Total regímenes 1990-1993**

Año	1990	1991	1992	1993
<b>VIUEDAD:</b>				
- N.º pensiones . . . . .	1.566.417	1.622.972	1.674.340	1.763.399
- Pensión media mensual .	31.375	34.716	38.161	40.896
<b>ORFANDAD:</b>				
- N.º pensiones . . . . .	163.864	166.279	166.607	168.244
- Pensión media mensual .	26.255	28.083	29.824	31.500
<b>FAVOR FAMILIARES:</b>				
- N.º pensiones . . . . .	26.429	27.282	27.452	42.072
- Pensión media mensual .	31.673	33.917	36.190	30.752

Fuente: Boletín Informativo de la Seguridad Social. Gestión Económica. MTSS (1994).

pensiones de orfandad y el resto de cantidades en favor de familiares. La cuantía de las mismas apenas superaba en términos medios las 40.000 pesetas en 1993, siendo las de viudedad las más elevadas y las que más han aumentado en el período considerado. La cuantía de estas prestaciones puede ser considerada muy reducida, ya que en ningún caso, siempre en términos medios, alcanza la cuantía del SMI. Las diferencias entre este tipo de pensiones se ponen de manifiesto si se consideran las mismas por Regímenes de la Seguridad Social. Dejando fuera el Régimen Especial de Accidentes de Trabajo, que presenta las pensiones más elevadas, por lo que se refiere a las pensiones de viudedad, el Régimen de la Minería y el Carbón es el que ofrece la pensión de viudedad más alta, alcanzando ésta, en términos medios, la cantidad mensual de 45.239 pesetas. Por el contrario la más baja corresponde al Régimen de Empleados del Hogar, donde se sitúa en 26.539 pesetas.

Por lo que se refiere a la pensión de orfandad, presenta diferencias sobre todo en el caso del Régimen de la Minería y el

Carbón, que la situaba en 1993 en 39.283 pesetas, mientras que en el Régimen General alcanzaba tan sólo las 32.447 pesetas y en el Régimen de Autónomos únicamente se percibían 22.976 pesetas.

Por último, la pensión en favor de familiares es de reducida cuantía, aunque, en ocasiones, su importe sea superior al de la pensión de orfandad. De nuevo el Régimen de la Minería es el que presenta la cuantía más elevada, con 49.523 pesetas, y el Régimen General, la menor, con 28.124 pesetas.

### **Otras prestaciones graduadas en función de la situación familiar**

En el sistema de Seguridad Social español tal como está articulado actualmente, aparecen una serie de prestaciones que gradúan su *cuantía en función de la situación familiar* del beneficiario, y que por lo tanto pueden ser consideradas como prestaciones sociales a la familia, ya que lo que en definitiva persiguen es ofrecer una mayor prestación económica a los beneficiarios con mayores cargas familiares. Estas prestaciones son fundamentalmente, la prestación por jubilación no contributiva, las prestaciones por desempleo en sus dos modalidades, asistencial y contributiva, y el IMI, que aún estando fuera del sistema de Seguridad Social, por tratarse de asistencia social, es considerado a continuación.

El IMI<sup>32</sup> es una prestación asistencial establecida y gestionada por las diferentes Comunidades Autónomas, recibiendo denominaciones diferentes. Se efectúa en favor de las personas en edades comprendidas entre los 25 y 65 años, pudiendo los menores de 25 años beneficiarse de la misma si tienen hijos a su cargo o inválidos. Al estar gestionadas por las Comunidades Autónomas, las condiciones para tener derecho a estas prestaciones así como la cuantía de la prestación no son uniformes en todo el territorio nacional. Los requisitos de acceso y la cuantía de la prestación son diferentes en función del número de familiares que dependen del beneficiario. La renta mínima garantizada en las principales Comunidades Autónomas se sitúa entre las 30.000 y las 33.000 pesetas al mes. Donde se aprecian diferencias importantes es en los baremos utilizados según el tamaño de la familia. Asimismo, la valoración de los distintos miembros adicionales es muy diversa según el orden que ocu-

---

<sup>32</sup> Hemos optado por fijar aquí el nombre que se utiliza en la Comunidad Autónoma de Madrid, ya que en cada Comunidad tiene una denominación diferente.

pan, pero sobre todo, según la Comunidad Autónoma en la que se encuentren. El caso más extremo es el de Cantabria, por ejemplo, que establece una cuantía que no varía.

La política social no se instrumenta sólo desde el ámbito de la Seguridad Social y de la asistencia social, sino que el tratamiento fiscal de las prestaciones sociales, o la concesión de deducciones especiales por hijo a cargo, y en general la existencia de *gastos fiscales* en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), pueden generar iguales o superiores beneficios a los concedidos mediante prestaciones directas. Dos son los ámbitos en el IRPF que pueden ser considerados como instrumentos de política familiar: el tratamiento que reciben las rentas familiares cuantificadas en función de una definición previa de la unidad familiar, y las deducciones de carácter familiar que se establecen en la cuota —deducción por hijo a cargo, o por custodia de hijos menores de 3 años—, por ejemplo.

Hasta la aprobación de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF, no existía la posibilidad de tributación separada, sino que la acumulación de rentas de la unidad familiar era obligatoria, aplicándose un sistema de una deducción variable para aminorar los efectos de una excesiva progresividad derivada de dicha acumulación de rentas. Con la citada Ley 18/1991, el impuesto pasa a configurarse como un tributo individual. No obstante, se permite que con carácter optativo, en cada período impositivo, los sujetos pasivos integrados en una misma unidad familiar tributen conjuntamente.

Las deducciones por hijos a cargo en el IRPF han generado unos ingresos que dejan de ser percibidos por la Administración que se recogen en el Cuadro 10.7, cuya cuantía ascendía en 1992 a 172.516 millones de pesetas. Es importante observar cómo se ha producido en el citado año un descenso de la cuantía total y en la cuantía media deducida. Es preciso destacar, igualmente, que casi el 45% de los declarantes se benefician de

### CUADRO 10.7 Deducción por descendientes solteros que convivan con el sujeto pasivo (\*)

Año	1990	1991	1992
Cuantía (millones pts.)	174.243	182.554	172.516
Cuantía media deducida	33.346	33.994	31.128
Total declarantes en la partida	5.225.164	5.370.044	5.542.142
% Sobre el total de declarantes	47,60	46,35	44,90

(\*) Esta deducción fue denominada hasta 1992, deducción por hijos. A partir de dicha fecha abarca a cualquier tipo de descendiente que conviva con el sujeto pasivo.

Fuente: Agencia Estatal Tributaria, Estadísticas del IRPF.

esta deducción, que, considerada en valores medios, supone un gasto deducible anual de 31.128 pesetas, lo que equivale a un beneficio fiscal diario de 85 pesetas. Tanto el importe de esta partida, como el número de beneficiarios, se concentran en el tramo correspondiente a 2-3 millones de pesetas. Por su parte es el tramo comprendido entre 10 y 25 millones, el que presenta una cuantía media deducible más elevada (34.845 pesetas).

Además de las deducciones por descendientes, por cada ascendiente que conviva con el sujeto pasivo que no tenga rentas superiores al SMI en el período impositivo, se podía efectuar una deducción de 15.000 pesetas hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, que eleva dicha cuantía hasta las 15.500. Cuando la edad del ascendiente fuese igual o superior a 75 años, dicha deducción estaba establecida en 30.000 pesetas y ha pasado a fijarse en 31.000 pesetas. La cuantía total de deducciones efectuadas ascendía en 1992 a un total de 19.939 millones de pesetas, siendo la deducción media de 17.594 y 29.378 pesetas para menores y mayores de 75 años, respectivamente.

Asimismo, por cada sujeto pasivo y, en su caso, por cada descendiente soltero o cada ascendiente, cualquiera que sea su edad, que dependa del mismo, siempre que, en el caso de estos últimos, no se tengan rentas anuales superiores al SMI garantizado para mayores de 18 años, y sean invidentes, mutilados o inválidos, físicos o psíquicos, congénitos o sobrevenidos en grado superior al 33%, se podía deducir la cuantía de 52.000 pesetas, elevándose a 54.000 pesetas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995. La aplicación de esta deducción procede igualmente cuando la persona afectada por la minusvalía esté vinculada al sujeto pasivo por razones de tutela o acogimiento no remunerado y se den las circunstancias anteriores. Esta deducción se aplica además de otras deducciones familiares que pudieran corresponderle.

Finalmente, existe una deducción por gastos de custodia de hijos con edad inferior a tres años. Esta deducción no existía con anterioridad a 1992. Se trata, pues, de la posibilidad de deducir un 15% de las cantidades satisfechas por la custodia de los hijos menores de 3 años durante el período impositivo siempre que: a) Los padres trabajen fuera del domicilio familiar; b) El sujeto pasivo no tenga rendimientos netos superiores a los 2 millones de pesetas anuales (en tributación conjunta 3 millones). La deducción no ha sido modificada en los dos años que lleva en vigor. El importe total de esta partida ascendía en 1992 a 1.329 millones de pesetas, siendo tan sólo un 0,92% de los declarantes los que se benefician de la deducción, fun-

damentalmente debido a la limitación de rentas establecidas como límite para tener derecho a la misma.

El sector público en España ofrece una serie de ayudas a la familia que consisten en ciertos beneficios que, sin ser prestaciones directas de carácter dinerario, permiten a la unidad familiar aligerar sus cargas económicas. Este es el caso de las *reducciones en los precios de ciertos servicios públicos* cuando la familia es considerada como numerosa —actualmente 3 o más hijos—, como por ejemplo en los transportes terrestres interurbanos, el acceso casi gratuito a la enseñanza pública o concertada en servicios de guardería, la obtención de becas para el estudio, o la adquisición de material escolar en función del nivel de renta de la unidad familiar.

Dentro de estas ayudas ofrecidas fuera del sistema de la Seguridad Social, merecen especial referencia las ayudas para acceder a una vivienda. Dejando fuera las ayudas indirectas de carácter fiscal, que no pueden ser consideradas como ayudas de carácter familiar ya que las mismas son iguales para cualquier sujeto pasivo, sea la que sea la composición de su unidad familiar, las *ayudas directas en materia de vivienda* entendidas éstas sólo en su dimensión de ayudas familiares, se concretan fundamentalmente en la existencia de una política de viviendas de protección oficial (VPO) y en la concesión de ayudas materializadas en forma de lo que se puede denominar financiación cualificada de la promoción privada. Por lo que se refiere a las Viviendas de Protección Oficial (VPO), hasta 1989 se podía tener acceso a las mismas con independencia del nivel de renta del solicitante. Sin embargo, en 1989 se establece la limitación de ingresos de los potenciales beneficiarios en 5 veces el SMI según se recoge en el Real Decreto 1494/1989. En relación a la financiación cualificada, ésta se materializa en la oferta de financiación a tipos inferiores a los del mercado para la promoción de viviendas por entidades privadas o personas físicas. Adicionalmente el Estado ofrece igualmente subsidios a la devolución de los préstamos que son función inversa del nivel de ingresos de los beneficiarios últimos de las viviendas. Las Comunidades Autónomas, por su parte, ofrecen subvenciones adicionales a fondo perdido.

## Consideraciones finales

La realidad descrita en las páginas precedentes pone claramente de manifiesto la escasez de la protección social a la familia ofrecida por el sector público español. Esta apreciación queda claramente reflejada en el *Cuadro 10.8*, en el que se comparan

**CUADRO 10.8**  
**Prestaciones familiares en relación al nivel**  
**del salario medio**

Países	% del salario neto medio		
	Un hijo	Dos hijos	Tres hijos
Bélgica .....	7	20	38
Dinamarca .....	6	11	15
Alemania .....	6	12	21
Grecia .....	4	8	12
España .....	2	3	5
Francia .....	1	22	50
Irlanda .....	2	4	6
Italia .....	3	6	11
Luxemburgo .....	22	28	40
Países Bajos .....	4	10	16
Portugal .....	4	9	14
Reino Unido .....	5	9	13
Media UE .....	6	12	20

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, 1993.

las prestaciones por hijo a cargo (ya sean percibidas directamente o mediante deducciones de impuestos) con el salario neto en los Estados de la Unión Europea, en función del número de hijos. En el caso de un hijo, España es el país con una menor relación entre las prestaciones familiares y el salario medio, con la única excepción de Francia, que centra su política en las familias de dos y más hijos. Para el caso de dos hijos, España sigue siendo el último país de Europa con una relación del 3%, pero la diferencia con la situación existente en otros países se acentúa aún más en el caso de tres hijos, donde de nuevo España se sitúa en la cola de Europa, con una diferencia tal que podría afirmarse que la política de protección social a la familia en nuestro país es prácticamente inexistente.

Es evidente que la evolución y el comportamiento de cualquier sistema de Seguridad Social está ligado a las limitaciones económicas y presupuestarias que sufre dicho sistema. Sin embargo, no podemos olvidar que también existen interacciones muy fuertes entre el ámbito de la protección social a la familia y el ámbito de otras prestaciones sociales. En concreto, puede afirmarse rotundamente que existen numerosas conexiones entre dos áreas de la Seguridad Social que dominan actualmente los debates económicos y sociales, no sólo en España sino en todos los Estados de la Unión Europea. Nos estamos refiriendo a las relaciones existentes entre las políticas de protección social a la familia y las políticas de pensiones. Considerar, por lo que se dijo al principio de este capítulo, que ambas son independientes y que se puede, sin daño para la política de pensiones, eliminar prácticamente la protección social a la familia, sería un serio error.

## **II. LA BUSQUEDA DE NUEVOS CAMINOS**



## Las polémicas

La financiación de las pensiones derivadas de la inactividad laboral, desde que se comenzaron a implantar hace casi un siglo, ha suscitado dos grandes polémicas, en las que toma partido con apasionamiento la opinión pública. La primera gira en torno a la elección entre planes públicos o planes privados para atender a estas prestaciones. La segunda atañe al sistema financiero concreto que debe atenderlas. Aquí el debate se puede plantear entre el sistema de reparto y el de capitalización.

La historia, desde 1883 y Bismarck en adelante, ha creado multitud de situaciones intermedias que son las que existen en las diversas realidades nacionales. Sin embargo, suele existir una situación predominante. En el caso concreto de España éste es un sistema público y de reparto. Por tanto, tienen una virulencia especial entre nosotros las que se plantean, bien hacia líneas privatizadoras, bien hacia modelos de capitalización.

Desde el punto de vista de quien busca un camino más conveniente para los españoles, el presente documento huirá de cualquier cuestión que no sea la de plantear con el mayor rigor posible estas posturas. En el fondo lo que se expondrá aquí serán los límites que no puede traspasar nuestra economía. Con el presente trabajo, por lo tanto, pretendemos iluminar y no sembrar la confusión introduciéndonos en posturas apriorísticas que son poco útiles desde un punto de vista práctico. No se espere, pues, de lo que sigue inmediatamente, ninguna postura maniquea.

No debe olvidarse que en todo esto se entremezcla una polémica, que se deriva de la superación de otra previa, esto es,

si los programas públicos de pensiones deben forzar a ahorrar a los individuos, de modo coactivo, para evitar el hecho reiteradamente comprobado de que los agentes económicos tienen un *comportamiento miope* respecto de su futuro: no son planificadores perfectos y racionales, sino que sólo valoran correctamente los problemas más cercanos. Dado que ni la sociedad ni el Estado pueden permitir, por los criterios éticos predominantes en las sociedades avanzadas, que quien, por imprevisión o por elección racional, se encuentre en una situación de pobreza haya de soportar, sin ningún tipo de solidaridad, las consecuencias de sus actos, han surgido desde hace más de un siglo, programas obligatorios de pensiones. El fin esencial de los mismos —como ya hemos señalado, desde 1919 en España— es forzar a todos a prevenir el futuro pagando, mientras están activos, lo que van a consumir en su jubilación.

Esto se encuentra tan universalmente aceptado que carecería de sentido que volviésemos a plantearlo. La polémica aparece en relación con dos cuestiones. La primera, y quizá la menos relevante, es la de la edad. Se entremezclan en su solución siempre planteamientos muy pragmáticos, porque en la actualidad es preciso atender tanto a las necesidades derivadas del paro como de la jubilación. En la realidad, ¿no es lo mismo una jubilación anticipada que una prestación en favor de los desempleados? ¿Existe acaso una frontera biológica exacta? ¿La ampliación de la esperanza de vida no crea cargas importantes al sistema que pueden desvanecerse en parte, con un retraso en la jubilación? El ocio que se tiene a partir del retiro, ¿es realmente deseado por todos?

Lo anterior está en conexión con el enfrentamiento de dos posiciones en cuanto al nivel de prestaciones. Existen, en este sentido, dos posibilidades. La primera, que el sector público se ocupe de garantizar un determinado *mínimo vital* igual para todos los jubilados. Así, se determinaría que éstos recibieran una cantidad fija —por ejemplo, el salario mínimo interprofesional— y, llegada la edad de jubilación, todos los individuos recibirían una transferencia periódica igual a esta cantidad. La segunda consistiría en que se establezca como objetivo que los jubilados perciban niveles de ingresos similares a los que disfrutaban cuando estaban activos, con lo que se procura evitar que, al llegar a la jubilación, los individuos experimenten descensos sustanciales de renta que les fueren a reducir drásticamente su nivel de consumo.

En España, como en la mayoría de los países avanzados, se ha optado por este segundo enfoque. Ciertamente que algunos países, como Dinamarca, Holanda o Gran Bretaña, tienen pensiones mínimas garantizadas uniformes. Pero incluso en estos

casos de pensiones mínimas, existe la obligatoriedad de adquirir planes complementarios de pensiones, ya sean de carácter público, empresarial o privado. El resultado final, dentro del marco occidental, es un sistema que garantiza pensiones por encima del mínimo vital, a la mayor parte de la población.

El límite en su atención por un sistema público de reparto viene a plantear un problema bien conocido de elección colectiva. O se tolera una sociedad con un porcentaje significativo de jubilados empobrecidos, atendidos exclusivamente por un sistema de pensiones mínimas, o se acepta que pueda ser necesaria una presión fiscal considerable, o un déficit presupuestario muy importante, o una reducción notable en otros gastos vinculados con otras necesidades de la sociedad, para financiar las pensiones de jubilación si lo que tenemos es un sistema financiero de reparto que garantice ingresos similares a los anteriores a la jubilación.

Cabe ir poco más allá de estas consideraciones en relación con estos debates sobre la cuantía de la jubilación y la edad de los jubilados. Pero es preciso profundizar algo más en las otras dos contiendas dialécticas: lo público frente a lo privado, y el reparto frente a la capitalización.

## **Los sistemas públicos frente a los privados en España**

La Seguridad Social cubre mediante pensiones diversas contingencias que van más allá de la jubilación; existen pensiones por invalidez y por supervivencia, y otras prestaciones económicas, y no económicas, con fronteras confusas respecto de las pensiones. Así sucede con las prestaciones por invalidez provisional o con las prestaciones familiares, por ejemplo. Cuando se discute la posibilidad de sustituir pensiones públicas por pensiones privadas es especialmente importante no olvidar esta multiplicidad de prestaciones del sector público porque, o bien se comparan con planes privados que ofrezcan prestaciones equivalentes o es necesario especificar que se trata de alternativas heterogéneas.

Para adentrarnos con pie firme en esta realidad, ya expuesta en el Capítulo 2 de este documento, conviene observar el *Cuadro 11.1*, que ofrece la distribución de las pensiones en España por tipo de contingencia en el año 1992.

Por otro lado, la significación de las pensiones en el conjunto de la economía nacional, no deja de tener importancia en el contexto de un continuo incremento del peso del gasto público respecto

### CUADRO 11.1 Pensiones de la Seguridad Social 1992

	Número		Importe		Cuantía media	
	Total (en miles)	Porcen- taje	Total (en miles de millones)	Porcen- taje	En pesetas mensuales	Indice
Jubilación .....	3.009	46,2	2.496	52,9	60.212	115
Invalidez .....	1.629	25,0	1.263	26,7	55.808	106
Viudedad .....	1.678	25,8	877	18,6	38.191	73
Orfandad .....	166	2,6	71	1,5	29.829	57
Favor familiar .....	28	0,4	14	0,3	36.222	69
Total .....	6.510	100,0	4.721	100,0	52.555	100

Fuente: Elaboración de Ignacio Zubiri para la Fundación BBV, a partir de Cuentas y Balances de la Seguridad Social 1987-1993.

al conjunto del PIB, que se sitúa ya en torno al 50%, cifra que ofrece poco margen para ir mucho más lejos. El Cuadro 11.2 pone de manifiesto que en los últimos veinte años se ha producido un aumento paulatino del porcentaje de la producción del país que se dedica a pensiones públicas. Este aumento ha más que duplicado el peso del gasto en pensiones, pasando del 4'3% en 1975 a casi el 10% en 1993. Este proceso ha ido acompañado, además, de una disminución drástica de la relación trabajadores cotizantes/pensiones pagadas —o sea, de la tasa de dependencia—, de forma tal que, en tanto que en 1975 había 3'7 trabajadores para pagar cada pensión, en 1993 esta ratio se ha desplomado hasta 1'7.

Por otro lado, el Cuadro 11.2 contiene indicios de que este proceso de aumento del gasto en pensiones combinado con el deterioro

### CUADRO 11.2 Datos básicos de las pensiones públicas 1975-1993

Años	Pensiones públicas como porcentaje del PIB a precios de mercado			Activos por pensión	Porcentaje de la población con 65 y más años de edad
	Seguridad Social	Otras pensiones públicas (1)	Total		
1975			4,3	3,7	10,1
1980			7,3	2,6	11,3 (2)
1985	7,5	1,4	8,9	2,0	12,5 (3)
1990	7,5	1,3	8,8	2,0	
1991	7,7	1,4	9,1	2,0	13,8
1992	8,0	1,3	9,3	1,9	
1993	8,6	1,2	9,9	1,7	

(1) Clases pasivas, pensiones de guerra y similares.

(2) Dato del Censo de 1981.

(3) Dato de 1986.

Fuente: Elaboración de Ignacio Zubiri para la Fundación BBV a partir del Banco de España —Cuentas Financieras de la Economía Española 1992-1993 (Madrid, 1994) y Boletín estadístico. Anexo de la Seguridad Social—; Cuentas y Balances de la Seguridad Social; Alfonso Barrada, El marco conceptual de la inactividad laboral: aspectos económicos (número 1995), e Instituto Nacional de Estadística.

de la tasa de dependencia puede no haber finalizado. En primer lugar, existe una tendencia al aumento del gasto derivada del denominado *efecto sustitución de pensiones*. Simplemente, como las pensiones por persona de los pensionistas recientes son más elevadas que las de los pensionistas antiguos, cuando éstos fallecen son sustituidos por otros con pensiones de mayor cuantía. El resultado es una tendencia al aumento del gasto en pensiones, incluso si el número de pensionistas permaneciera constante. En segundo lugar, los primeros años de la actual década de los años noventa se han traducido en reducciones adicionales en la relación activos/pensionistas —el número de pensionistas es, aproximadamente, el de pensiones dividido por 1'07, por lo que el cociente activos/pensión se convierte en la activos/pensionistas con una simple multiplicación por 1'07— que, en la segunda mitad de los años ochenta parecía estabilizarse en torno a 2. Finalmente, tal y como apunta también el *Cuadro 11.2*, en coherencia con lo señalado en el Capítulo 6 del presente documento, es prácticamente seguro que la población continuará envejeciendo.

Todo esto se comprende mejor al observar, en el *Cuadro 11.3*, cómo han evolucionado algunos de los determinantes básicos del comportamiento del gasto en pensiones a lo largo del período 1975-1993.

**CUADRO 11.3**  
**Algunos determinantes de la evolución del gasto en pensiones 1975-1993**

Años	Pensiones (miles)	Ocupados (miles)	Salarios/ PIB	Cotizaciones/ Pensiones	Pensión media (pesetas)	Pensión media como % del Salario Medio	Pensión media como % del PIB per cápita
1975	3.404	12.647	51,0	ND	4.717	24,7	33,0
1980	4.398	11.376	51,3	1,8	13.176	25,6	44,2
1985	5.397	10.571	45,8	1,3	28.539	25,8	46,7
1990	6.187	12.579	46,3	1,3	44.464	22,5	41,5
1991	6.348	12.607	46,6	1,3	48.915	30,5	41,5
1992	6.510	12.366	46,2	1,3	52.555	30,8	41,8
1993	6.770	11.838	45,9	1,2	56.680	31,2	42,7

Fuente: Elaboración de Ignacio Zubiri para la Fundación BBV, a partir de Banco de España —*Cuentas Financieras de la Economía Española 1992-1993* (Madrid, 1994) y *Boletín Estadístico. Anexo de la Seguridad Social—*; *Cuentas y Balances de la Seguridad Social*, e Instituto Nacional de Estadística.

Las dos primeras columnas del *Cuadro 11.3* sugieren, en primer lugar, que la reducción de la tasa de dependencia se deriva no sólo del envejecimiento de la población<sup>33</sup>, sino también de que

<sup>33</sup> Merece la pena recordar que las pensiones a las que hacen referencia los *Cuadros 10.1* y *10.2* no sólo cubren la jubilación sino también otras contingencias tales como la viudedad, la invalidez, la orfandad, etcétera. No obstante, las pensiones de jubilación son el componente más importante del total de pensiones.

la economía española ha demostrado, como ya hemos dicho, una capacidad muy limitada para crear empleo. Así, en 1993 había incluso menos ocupados que en 1975 y, prácticamente en todo el período, el número de ocupados ha oscilado en torno a los 12 millones.

La base más importante, aunque no exclusiva, de recaudación de las cotizaciones son las rentas salariales. La tercera columna del *Cuadro 11.3* explora cómo ha evolucionado esta base a lo largo del período considerado. De esta columna se sigue que si bien el número de ocupados no ha aumentado en el período considerado, los aumentos de la productividad del trabajo han sido suficientes para garantizar que las rentas salariales crezcan a altas tasas. Ciertamente, las rentas salariales han visto disminuir su participación en el PIB en 6 puntos en relación a los niveles de 1975, pero desde 1985 esta participación parece haberse estabilizado en torno al 46% del PIB. De esta forma, la base de cotización no parece haber experimentado reducciones significativas y, como resultado, la relación cotizaciones/pensiones, si bien está en torno a un 30% inferior a la de hace 20 años, ha permanecido básicamente estable desde 1985.

Finalmente las tres últimas columnas del *Cuadro 11.3* se ocupan de la influencia del aumento de las pensiones medias en el incremento del gasto en pensiones. La primera conclusión que se deriva de estas columnas es que las pensiones por beneficiario han experimentado aumentos nominales muy elevados. En realidad, en relación al salario medio permanecieron básicamente estables hasta 1990, y sólo a partir de este año es cuando se ha producido una mejora que las ha hecho pasar desde, aproximadamente, un 25% del salario medio hasta el 30%. Por otra parte, las pensiones han mejorado de forma significativa en relación a la renta por habitante, al pasar desde el 33% en 1975 hasta casi el 43% en 1993. Esta subida de prácticamente diez puntos porcentuales en dieciocho años, con un fuerte incremento, además, en la renta real por habitante en los años más recientes, muestra la intensidad del avance conseguido. Agreguemos a todo lo dicho que existe, como se acaba de indicar, un efecto sustitución de pensiones subyacente que, en el futuro, tenderá a reforzar el aumento del nivel de pensiones por habitante.

Una complicación adicional de este sistema público, a la que ya se ha referido con reiteración este documento, y en particular en el Capítulo 7, es la coexistencia, aparte de la situación de los funcionarios públicos, de regímenes especiales en la Seguridad Social. El *Cuadro 11.4* lo pone bien de manifiesto. La Seguridad Social parece, pues, ponerse al servicio de la subvención cruzada a ciertos grupos sociales, sin que esto quede

nítido para el conjunto de los ciudadanos. Por supuesto que ni este papel, ni siquiera el procurar una redistribución de las rentas, debieran ser función de la Seguridad Social. Ambas cuestiones corresponden, sobre todo, al sistema fiscal y, en alguna medida, a la política salarial. Queda claro que en este desequilibrio, el principal beneficiario es el Régimen Especial Agrario, que en tanto aporta poco más del 3%, obtiene más del 21% de las pensiones. Lo mismo sucede, aunque en mucha menor medida, en los otros regímenes especiales. Corresponde financiar este desequilibrio al Régimen General, con unas aportaciones por encima, en veinte puntos porcentuales, de su participación en las pensiones. El Régimen Especial de Autónomos está prácticamente en equilibrio.

**CUADRO 11.4**  
**Distribución de pensiones y cotizaciones por regímenes (1992)**

Regímenes	Pensiones (porcentaje)	Cotizaciones (porcentaje)	Cotizaciones menos prestaciones económicas (miles de millones de pesetas)
General .....	63,7	83,9	+1.108
Especial Agrario .....	21,1	3,3	-857
Especial Autónomos .....	8,6	9,6	+54
Otros regímenes especiales .	6,6	3,2	-227
Total .....	100,0	100,0	+78

Fuente: Elaboración de Ignacio Zubiri para Fundación BBV, a partir de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social (1995) y del Instituto Nacional de la Seguridad Social (1994).

Queda, pues, claro, que una parte nada despreciable de los problemas financieros de la Seguridad Social derivan en este momento, simplemente, de la insuficiencia de las cotizaciones, o del exceso de prestaciones, en la mayoría de los regímenes especiales, pero muy en particular, en el agrario. Baste señalar que la diferencia, en 1992, entre prestaciones económicas y cotizaciones del régimen agrario significó casi 860 miles de millones de pesetas, resultado de restar de unos 1.030 miles de millones de pesetas que supusieron las prestaciones económicas recibidas por los beneficiarios de este régimen, los aproximadamente 170 miles de millones en que consistieron las cotizaciones.

Otro problema del actual sistema público de la Seguridad Social se refiere a la gestión de la recaudación. Esta se hace de forma coactiva, con una carga importante a través de las cotizaciones sobre el volumen de salarios. Ya se han expuesto sus consecuencias para una economía abierta en el Capítulo 8. Pero en otro orden de efectos económicos, se produce una defraudación considerable, que en buena parte es la raíz de la existencia de una importante economía sumergida entre nosotros.

Que el problema es muy serio se desprende de tres tipos de informaciones. En primer lugar, el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social tiene un índice de morosidad elevado y el nivel de los aplazamientos es considerable. Así, por ejemplo, los aplazamientos en 1993 fueron equivalentes al 4'5% de la recaudación de ese año, según la *Memoria de la Tesorería General de la Seguridad Social de 1993*.

En segundo lugar, como una especie de convalidación oficial de estas situaciones irregulares, es frecuente que dentro de las medidas destinadas a intentar fomentar el empleo, se incluyan bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social.

Finalmente, el fraude fiscal en las cotizaciones a la Seguridad Social parece muy elevado. Según las investigaciones más solventes sobre esta cuestión<sup>34</sup>, en 1986 no se pagaban cotizaciones sociales en favor del 27% de los trabajadores. Este fraude rebaja, obviamente, la cantidad de recursos disponibles para pagar pensiones. El daño es notable, porque ni aun así se reduce necesariamente en el futuro el coste de las pensiones de los afectados, y ello por una doble razón. En primer lugar, porque aunque no se cotice por estos trabajadores hoy, se puede cotizar por ellos en el futuro, y si esto se hace durante un número, por cierto no muy elevado, de años, acabarán teniendo derecho incluso a una pensión plena. En segundo término, porque hasta en el peor de los casos, percibirán pensiones no contributivas que, de otra manera, hubieran sido mayores pero desequilibrando menos las cuentas del sector público.

Cuando las cifras del fraude son tan considerables es necesario poner en cuarentena al sistema que lo provoca, tanto en sus aspectos de mera gestión e inspección, como en el conocido círculo vicioso de retracción de los cotizantes por la altura de las cotizaciones con lo que éstas se fijan a niveles aún más considerables, lo que provoca nuevas retracciones para estar dentro de la ley.

Una pregunta obligada es si se puede ir mucho más lejos con este sistema. El *Cuadro 11.5*, basado en otro preparado por Ignacio Zubiri, que se puede consultar en el trabajo destinado a la Fundación BBV, *La Elección entre Planes Públicos de Pensiones y Planes Privados*, muestra que en 1991, en el conjunto comunitario, el porcentaje en el PIB del gasto en pensiones de nuestra nación estaba entre Gran Bretaña y Dinamarca; en cotizaciones sociales, se encontraban las españolas en el puesto 7 del conjunto EUR 12, entre las de Italia y Grecia, y, respecto de la participación en el

---

<sup>34</sup> J. Muro, J.L.Raymond, L. Toharia y E. Uriel, *Análisis de las condiciones de vida y trabajo en España* (Secretaría de Estado de Economía, 1988).

conjunto de ingresos fiscales, sólo son más grandes los porcentajes de Francia, Alemania y Holanda. Si tenemos en cuenta que todo esto adquiere su especial significación si lo enlazamos con lo que se indicaba en el Capítulo 8 sobre su relación con la competitividad española, parece evidente que no hay margen para grandes alteraciones en este sentido. Todo parece indicar que el sistema público de pensiones, dentro de un régimen de reparto, no es capaz de ir mucho más allá.

**CUADRO 11.5**  
**Pensiones y cotizaciones en la CEE**

Países miembros de la CEE	Gasto en pensiones como porcentaje del PIB	Orden de mayor a menor	Cotizaciones sociales			
			En porcentaje del PIB	Orden de mayor a menor	En porcentaje de los ingresos fiscales	Orden de mayor a menor
Alemania .....	12,5	7	14,9	4	38,6	2
Bélgica .....	13,7	5	15,9	3	35,4	5
Dinamarca .....	8,7	10	1,5	12	3,0	12
España .....	10,0	9	12,4	7	35,6	4
Francia .....	13,0	6	19,3	1	43,8	1
Gran Bretaña .....	10,9	8	6,3	10	17,5	10
Grecia .....	14,3	3/4	11,3	8	30,4	7
Holanda .....	15,1	2	17,6	2	37,3	3
Irlanda .....	7,5	12	5,5	11	15,1	11
Italia .....	14,3	3/4	13,1	6	33,0	6
Luxemburgo .....	15,5	1	14,2	5	29,2	8
Portugal .....	8,1	11	8,5	9	27,2	9
CEE (media no ponderada) .....	12,0		11,7		28,8	

## Reparto frente a capitalización

Los sistemas financieros que podemos imaginar son, en primer lugar, de *reparto puro*. Su hipótesis básica es la de una solidaridad intergeneracional: en cada período los activos cubren las prestaciones de los pasivos en dicho período. Existe un equilibrio anual entre cotizaciones y prestaciones. En el caso de que existan perturbaciones en la percepción de las cotizaciones, este sistema no garantiza los derechos a prestaciones futuras por parte de los activos actuales, ni siquiera para los pasivos en el momento en que se produzcan tales perturbaciones. La superación de estos desfases suele venir ya de incrementos en la presión fiscal, ya de aumentos en el déficit del sector público, ya de la suspensión de ciertos gastos públicos, o de alguna combinación de estas decisiones.

Este sistema de reparto ofrece ventajas bien claras. La cobertura tiene lugar desde el momento inicial, y las necesidades, en sus primeros pasos, suelen ser pequeñas. Claro que éstas se incrementan en el tiempo, al compás del crecimiento del colectivo de los pasivos. Las cotizaciones sólo pueden mantenerse en el

tiempo si es estable la proporción pasivos/activos, pero si ésta varía, tales cotizaciones deben evolucionar al compás de las necesidades, pues no existen fondos acumulados.

Por supuesto que cabe la posibilidad de un sistema de *reparto atenuado*, o sea de prima escalonada, cuando el equilibrio entre gastos e ingresos se establece en un periodo amplio de años, diez o más. Otra variante es el *reparto de capitales de cobertura*. También se basa en una solidaridad intergeneracional. Su fundamento técnico es que en cada período los activos cubren el valor actual de los derechos futuros de los que se transforman en pasivos. Normalmente, esto produce un equilibrio entre cotizaciones y derechos futuros de los nuevos pasivos. De este modo quedan garantizadas las prestaciones de los pasivos, gracias a la existencia de fondos acumulados correspondientes a las prestaciones futuras de los pasivos actuales. En este caso se pierde la fuerte impresión de baratura inicial que se deriva del sistema de reparto puro.

Muy diferente es el régimen de *capitalización colectiva*. La financiación de las prestaciones tiene un tratamiento global, que se da por instituciones públicas o privadas, en este último caso muy vigiladas por el sector público. Entre los integrantes del colectivo existe, aunque evidentemente muy limitada, una cierta solidaridad. Además, en los momentos iniciales, las personas de edad avanzada aportan menos de lo que hubieran tenido que ingresar en el sistema, en caso de capitalización individual, mientras que los jóvenes aportan más.

Cabe hablar también, en este sentido, de *capitalización por cuota media general*, cuando no se distingue entre los cotizantes y el equilibrio en el tiempo tiene una duración indefinida, y la *capitalización por cuota media por generación*, si se efectúa una compartimentación de los cotizantes en subgrupos a los que se asigna una cuota diferente según las edades. Es un sistema que se empleó en algún país en los periodos iniciales de la implantación de los seguros sociales.

Finalmente, existe el régimen de *capitalización individual*, basado en un tratamiento individual de la financiación de las prestaciones. Existe un equilibrio financiero-actuarial entre aportaciones y prestaciones individuales en el mercado temporal total. En realidad, es un sistema individual de ahorro, con un complemento de alguna vigilancia actuarial e institucional. Es un sistema que no se ve influido por la distribución de edades ni por la evolución futura del colectivo. Por ello ofrece, de modo perfecto, una cobertura definida en el tiempo. El volumen conjunto de ahorro, hasta que se estabiliza el sistema, crece de modo grande, y siempre existe un gran volumen del mismo. Por supuesto que las aportaciones iniciales son más altas que en los sistemas de reparto. Existen dos riesgos muy claros.

Uno es el riesgo financiero en las inversiones. No existe posibilidad de garantizar absolutamente que los planes elaborados a priori de inversión en activos financieros vayan a ser acertados. El otro es el de que la inflación agüe las inversiones efectuadas. Parece evidente que, en este sentido, tiene toda la razón Z. Bodie cuando en 1990, tras revisar la evidencia disponible en los Estados Unidos, llega a la conclusión de que «virtualmente ningún plan privado de pensiones en los Estados Unidos ofrece protección contra la inflación»<sup>35</sup>. Esto ratifica lo que M. Gordon había escrito poco antes<sup>36</sup>: «Indiciar las prestaciones de jubilación... presenta graves dificultades en los planes de pensiones capitalizados.»

Queda otra cuestión pendiente: ¿qué sistema de pensiones de los señalados da lugar a una mayor renta y riqueza a la colectividad? La teoría es ambigua a este respecto, al depender la respuesta de factores variados: rendimiento del capital a largo plazo, tendencias demográficas, etcétera. Tampoco sirve para arrojar demasiada luz la evidencia empírica disponible. Martin Feldstein, para los Estados Unidos, estima que el paso de un sistema de reparto a uno de capitalización tendría un impacto sustancial sobre el ahorro, llegando a estimar un aumento de hasta el 50% en el ahorro privado y del 38% en el conjunto del capital nacional<sup>37</sup>. En el mismo sentido van, respecto a Chile, los trabajos de José Piñera. En cambio, A. Munnell<sup>38</sup>, R. Barro<sup>39</sup>, D. Leamer y S. Lesnoy<sup>40</sup>, así como M. King y L. Dicks-Mireaux<sup>41</sup>, consideran que el efecto sería prácticamente nulo. Dada esta falta de claridad teórica y de evidencia empírica rotunda, se entiende que se pueda considerar la postura más sensata la que sugiere Atkinson<sup>42</sup>, de ser un tanto agnóstico acerca

<sup>35</sup> «Pensions as Retirement Insurance», publicado en el *Journal of Economic Literature*, 1990, n.º 28, págs. 28-49.

<sup>36</sup> *Social Security Policies in Industrial Countries. A Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1988.

<sup>37</sup> Cfs. M. Feldstein, «Social Security, Induced Retirement Aggregate Capital Accumulation», en el *Journal of Political Economy*, 1974, vol. 82, págs. 905-926; «International Differences in Social Security and Savings», en *Journal of Public Economics*, 1980, vol. 14, págs. 25-44; y «Social Security, Benefits and Accumulation of Preretirement Wealth», en el volumen dirigido por F. Modigliani y R. Hemming, *The determinants of National Saving and Wealth*, Macmillan, London, 1983.

<sup>38</sup> En «The Impact of Social Security on Personal Savings», en *National Tax Journal*, 1974, vol. 27, págs. 553-567.

<sup>39</sup> En *The Impact of Social Security on Private Saving: Evidence from U.S. Time Series*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978.

<sup>40</sup> En «Social Security and Private Saving: New Time Series Evidence», en *Journal of Political Economy*, 1982, vol. 90, págs. 606-642.

<sup>41</sup> En «Asset Holdings and the Life-Cycle», en *The Economic Journal*, 1982, vol. XCII, págs. 247-267.

<sup>42</sup> En *Income maintenance and Social Insurance*, publicado en el *Handbook of Public Economics* de A. Auerbach y Martin Feldstein, North-Holland, Amsterdam, 1987, vol. II.

de la posibilidad de establecer ventajas nítidas entre los diversos sistemas de financiación y el ahorro.

Este es también el tenor de los resultados que aportan J. Sánchez Maldonado y S. Gómez Sala en su trabajo realizado para la Fundación BBV titulado *Análisis Económico de las Pensiones*. Así, en el caso de España se encuentra una relación inversa, aunque estadísticamente poco significativa, entre pensiones públicas y ahorro privado. También identifican estos expertos un efecto negativo de las pensiones sobre las horas trabajadas en los sectores no agrícolas y sobre la tasa de actividad de los mayores de 65 años. Con todas sus limitaciones, estos hallazgos sugieren que las pensiones públicas no potencian la actuación de las fuentes del crecimiento económico: ahorro, horas de trabajo y tasa de actividad. Pero los resultados para España no son extrapolables al conjunto de los países desarrollados. Desafortunadamente, no siempre existen respuestas sencillas a las cuestiones importantes.

## El salto de un sistema a otro

Para poner en su adecuado contexto la polémica, conviene tener claro, además, si es posible, de forma no traumática, pasar de un sistema de reparto a uno de capitalización en España. Es necesario estudiarlo para el conjunto de las Clases Pasivas y del sistema de la Seguridad Social. Los enlaces y diferencias entre ambos ya se han expuesto. Para la financiación de las pensiones de las Clases Pasivas (funcionarios civiles y militares), siempre se ha empleado el denominado método de «presupuestación»; es decir, el de consignar en los Presupuestos Generales del Estado, como Ingresos, el importe estimado de las cantidades retenidas en las nóminas a los funcionarios civiles y militares en activo y, como Gastos, el importe de las previsiones de los pagos por pensiones de todo tipo reconocidas a los causantes o sus familiares. Es evidente, que entre ambos importes no existe «equilibrio financiero», ya que no se consigna la «aportación del Estado», o sea, las «cuotas de empleador» que corresponderían si las Clases Pasivas se considerasen, por analogía, como un régimen especial de Seguridad Social.

En cuanto al sistema de la Seguridad Social, sí que existe un «equilibrio financiero anual», ya que todos los años el montante de los recursos (cotizaciones de empleadores y trabajadores, las aportaciones del Estado y otros ingresos) es equivalente al montante de los gastos (prestaciones, gastos de administración y otros gastos).

Ahora bien, tanto en las Clases Pasivas como en el sistema de la Seguridad Social, existen unos pensionistas que tienen reconocidas unas pensiones (vitalicias o temporales) cuyos pagos no se circunscriben a un año, sino a la duración del respectivo derecho (en el caso de las vitalicias serán, por término medio, los años de la correspondiente esperanza de vida). Por ello, el Estado tiene la obligación (opuesta a los referidos derechos de los beneficiarios) de sufragar los mencionados pagos hasta la extinción del derecho al cobro. El montante actualizado de aquéllos es lo que se denomina técnicamente «*provisiones matemáticas de las pensiones en vigor*», cuya cuantificación se tiene que realizar de acuerdo con los procedimientos de la matemática actuarial.

Por otra parte, tanto los funcionarios —civiles o militares— como los trabajadores (por cuenta ajena o autónomos) han ido aportando, como potenciales beneficiarios, durante su carrera profesional, unas cantidades (cotizaciones propias de los trabajadores así como de sus empleadores) para tener derecho a una pensión en el momento en que surja una contingencia o situación que, según el ordenamiento legal y reglamentario, motive la causación de la respectiva pensión. Tales derechos potenciales se denominan técnicamente «*derechos en curso de adquisición*». El montante de estos derechos es lo que se conoce como «*provisiones técnicas de derechos en curso de adquisición*» y también puede ser objeto de cuantificación actuarial mediante la aplicación de técnicas de valoración global.

El conjunto de las «*provisiones*» citadas en los dos párrafos precedentes es lo que conceptualmente constituyen los llamados «*compromisos financieros del Estado y de la Seguridad Social relativos a pensiones*», que serán objeto de análisis y cuantificación como final de este capítulo. Por razones metodológicas, comenzaremos por el sistema de la Seguridad Social, del que se dispone de datos estadísticos más precisos, y posteriormente se abordará el tema de las Clases Pasivas, ya que, dada su singularidad, precisa que se apliquen al mismo criterios de la Seguridad Social, mediante la adopción de hipótesis razonables deducidas de la amplia experiencia de esta última institución.

Comenzaremos por señalar que, en rigor, las provisiones matemáticas para pensiones en curso son exigidas por las ecuaciones de equilibrio financiero de los sistemas de reparto de cobertura de capitales y de capitalización individual y colectiva. Las provisiones matemáticas para pensiones en curso son el valor actual del importe de todas las pensiones reconocidas. En otros términos, son el capital necesario que garantiza a los pensionistas el cobro de las pensiones que tienen reconocidas, mientras vivan o hasta que se extinga su derecho por las causas

reglamentarias que procedan. También comprenden los derechos de supervivencia en favor de un beneficiario. Por ejemplo, la pensión de viudedad en favor de cónyuges causada a partir de la muerte de un jubilado. Estas provisiones matemáticas deben ser constituidas en nuestro país por las empresas que tienen regímenes complementarios de pensiones derivados de sus convenios colectivos (bancos y cajas de ahorros son ejemplos destacados). Desde hace unos años, la legislación es más rigurosa y exige que la constitución de tales reservas se verifique de forma externa a la empresa. La razón es sencilla: se trata de garantizar el cobro a los beneficiarios, incluso en el supuesto de quiebra de la empresa.

Cuando diversos regímenes de empresa se han integrado en el Régimen General de la Seguridad Social (entre otros, los de las Cámaras de la Propiedad, la Telefónica, la ONCE y la MUNICIPAL), las disposiciones de integración han establecido la aportación inmediata o aplazada del importe de las correspondientes provisiones matemáticas. Estas provisiones matemáticas las constituyen las compañías aseguradoras y los fondos de pensiones, y figuran en el pasivo de sus balances porque tienen la naturaleza de una deuda en favor de los beneficiarios de las pensiones reconocidas.

Feldstein estimó en dos billones de dólares el valor que en 1971 tenía esta «riqueza» de la Seguridad Social de Estados Unidos, y añadía que no era una riqueza real, «sino solamente una *promesa implícita* de que la próxima generación se gravará a sí misma para pagar los derechos vitalicios actualmente especificados por la ley». A partir de la expresión de Feldstein, a las provisiones matemáticas de las pensiones reconocidas se las denomina «*deuda implícita*». En efecto, los beneficiarios de pensiones públicas tienen unos derechos adquiridos al cobro de las mismas. De tales derechos es «deudor» el Estado, en sentido amplio, y esos derechos individuales tienen garantías jurídicas. En España fueron establecidas en el artículo 9.3 de la Constitución. Por tanto, resulta apropiada la denominación de «*deuda implícita*».

En los sistemas financieros de capitalización colectiva o de capitalización individual, además de las provisiones matemáticas de pensiones reconocidas que se acaban de exponer, es preciso constituir las provisiones matemáticas para derechos en curso de adquisición. Esto también se hace en los contratos privados de seguros de vida. Cuando se contrata una póliza de seguro o se establece un régimen de Seguridad Social por capitalización individual o colectiva, hay equilibrio entre las partes contratantes. Pero, según empieza a transcurrir el tiempo, el equilibrio se rompe, ya que lo que ordinariamente se paga es una prima

anual promedia, en el caso del seguro individual, o una cotización mensual promedia, en el caso de la Seguridad Social.

La provisión matemática de derechos en curso de adquisición es la diferencia entre los derechos económicos del asegurado (funcionario o trabajador) y los del asegurador (Estado o entidad de Seguridad Social en el caso de las «pensiones públicas»). Los derechos en curso de adquisición o expectativas de derecho tienen naturaleza jurídica distinta de los derechos adquiridos. Pero en todo caso, tendrían también que estar garantizados, como ocurre en los seguros privados, por las correspondientes provisiones matemáticas. Cuando no lo están, está claro que también existe una «deuda implícita» por el importe que resulte de su valoración técnica. Barea y Dizy denominan —siguiendo la terminología del Banco Mundial— «deuda implícita de la Seguridad Social» al conjunto de los compromisos de las pensiones reconocidas a los pensionistas y a los derechos en curso de adquisición de los trabajadores protegidos por un sistema de Seguridad Social.

Conviene, por lo dicho, intentar el cálculo de las provisiones matemáticas de las pensiones en curso del sistema español de la Seguridad Social. Los datos básicos se obtienen del *Boletín Informativo de la Seguridad Social* referido a la gestión económica, que publica la Secretaría General para la Seguridad Social. Asimismo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social publica una memoria anual que, entre otros datos, contiene los relativos a pensiones en vigor en 31 de diciembre, clasificados por clases de pensiones, sexo, edades y cuantías medias.

Tomando como base los datos del período 1989-1996 se ha efectuado el cálculo global de provisiones matemáticas. Las especificaciones técnicas son:

#### 1) Tipos de interés

Se ofrecen tres soluciones para cada año.

- Al 3% Se ha elegido este tipo como interés real resultante del nominal de unas inversiones teóricas y de deducir una tasa de inflación estimada en función de lo previsto en el art. 109 J.1 del Tratado de Maastricht.
- Al 5% Es el tipo de interés fijado por la Orden de 23 de septiembre de 1985 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para determinar los valores actuales de los capitales coste de las pensiones de invalidez o por muerte, debidas a accidentes de trabajo.
- Al 6% En virtud de lo establecido en el artículo 10.1 b) de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 7 de septiembre de 1987 (para seguros de duración igual o superior a 5 años).

2) *Tablas de mortalidad*

- Tabla de mortalidad de población general del INE 1990/91. Total Nacional. Para todas las pensiones excepto invalidez. Como se trataba de un cálculo global no se ha efectuado distinción de sexos.
- Tabla de mortalidad EVK 1980. Para las pensiones de invalidez. Es la más reciente y de mayor garantía en la actualidad.

3) *Rentas temporales y vitalicias*

- Rentas vitalicias pagaderas por mensualidades vencidas para todas las pensiones, excepto orfandad menores de dieciocho años. En notación internacional:  $\ddot{a}_x$ , para válidos y  $\ddot{a}_x^i$ , para inválidos.
- Rentas temporales hasta los dieciocho años para orfandad,  $\ddot{a}_{x:n\overline{0}}$ , para válidos.

4) *Pensiones derivadas*

Las reservas de las pensiones futuras por fallecimiento de jubilados o inválidos con cónyuge se han calculado con la mortalidad de población general para los pensionistas causantes y mortalidad femenina para el cónyuge beneficiario. Para los grupos de edades inferiores a 35 años del causante, la diferencia de edad del cónyuge es -1; entre los 35 y 59 años, la diferencia de edad es -2; y, para los mayores de 60 años, la diferencia es -3. En notación internacional  $a_{y/x}$ .

5) *Subsidios por defunción de pensionistas de jubilación o invalidez*

Se ha calculado el valor actual de las 5.000 pesetas por fallecimiento. En notación internacional  $A_x$ .

6) *Montantes de las provisiones matemáticas*

Los importes mensuales se han elevado a cómputo anual multiplicando por catorce (doce pagas ordinarias y dos extraordinarias).

## Resultados

Los resultados de los cálculos globales se consignan en las tablas que se contienen en el trabajo preparado para la Fundación BBV por el equipo dirigido por Antonio Redecillas, y que se sintetizan en los Cuadros 11.6, 11.7 y 11.8. En cada una se efectúan comparaciones con algunas de las macromagnitudes básicas deducidas de la Contabilidad Nacional: PIB a precios de mercado, sueldos y salarios netos de cotizaciones sociales y rentas del trabajo.

## CUADRO 11.6

Provisiones Técnicas de las Pensiones del Sistema de la Seguridad Social en vigor en 31 de diciembre de los años que se indican

(Importe en millones de pesetas corrientes)

Clases de pensiones	Tipo de interés: 3% anual										
	1991	1992	Δ % s/1991	1993	Δ % s/1992	1994	Δ % s/1993	1995	Δ % s/1994	1996	Δ % s/1995
Invalidez .....	15.538.086	17.061.028	9,80	18.569.460	8,84	19.629.984	5,27	20.857.592	6,25	22.323.504	7,03
pensiones inválidos .....	13.327.136	14.609.376	9,62	15.918.658	8,96	16.842.780	5,81	17.912.020	6,34	19.197.640	7,18
supervivencia viudedad (procedente de inválidos) .....	2.210.950	2.451.652	10,89	2.650.802	8,12	2.787.204	5,15	2.945.572	5,69	3.125.864	6,12
Jubilación .....	25.771.596	28.691.729	11,33	32.478.728	13,20	35.423.405	9,07	39.007.976	10,12	42.491.820	8,93
pensiones jubilación .....	22.816.448	25.320.893	10,98	28.675.012	13,25	31.293.181	9,13	34.355.370	9,79	37.438.954	8,97
supervivencia viudedad (procedente de jubilados) .....	2.955.148	3.370.836	14,07	3.803.716	12,84	4.130.224	8,58	4.652.606	12,65	5.052.866	8,60
Viudedad .....	8.607.245	9.673.872	12,39	10.803.009	11,67	11.495.658	6,41	12.320.840	7,18	13.214.250	7,25
Orfandad .....	559.813	618.877	10,55	687.321	11,06	739.447	7,58	801.752	8,43	837.130	4,41
Favor Familiares .....	153.701	166.503	8,33	208.816	25,41	221.780	6,21	244.482	10,24	267.904	9,58
Subsidios Defunción .....	15.197	15.581	2,53	16.137	3,57	16.472	2,08	16.812	2,06	17.163	2,08
Totales .....	50.645.638	56.227.591	11,02	62.763.471	11,62	67.526.746	7,59	73.249.454	8,47	79.151.771	8,06
PIB (a precios de mercado) .....	54.900.900	59.002.500	7,47	60.904.100	3,22	64.673.000	6,19	69.722.000	7,81	73.973.100	6,10
Provisiones/PIB .....	92,25%	95,30%		103,05%		104,41%		105,06%		s.d.	
Sueldos y Salarios (netos de cotizaciones sociales) .....	18.264.976	19.236.400	5,32	19.503.200	1,39	19.928.300	2,18	20.355.000	2,14	s.d.	
Provisiones/Sueldos y Salarios netos .....	227,28%	292,30%		321,81%		338,85%		277,88%		-	
Rentas del Trabajo .....	25.538.231	27.488.600	7,64	28.174.700	2,50	29.154.500	3,48	30.595.000	4,94	s.d.	
Provisiones/Rentas .....	198,31%	204,55%		222,77%		231,62%		239,42%		-	

## CUADRO 11.7

Provisiones Técnicas de las Pensiones del Sistema de la Seguridad Social en vigor en 31 de diciembre de los años que se indican

(Importe en millones de pesetas corrientes)

Tipo de interés: 5% anual

Clases de pensiones	1991	1992	Δ % s/1991	1993	Δ % s/1992	1994	Δ % s/1993	1995	Δ % s/1994	1996	Δ % s/1995
Invalidez .....	12.874.208	14.136.659	9,81	15.392.645	8,88	16.271.469	5,71	17.290.532	6,26	18.496.702	6,98
pensiones inválidos .....	11.259.924	12.344.519	9,63	13.454.093	8,99	14.234.693	5,80	15.127.934	6,35	16.216.396	7,12
supervivencia viudedad (procedente de inválidos) .....	1.614.284	1.792.140	11,02	1.938.552	8,17	2.036.776	5,07	2.152.598	5,69	2.280.306	5,93
Jubilación .....	22.145.970	24.648.451	11,30	27.905.628	13,21	30.425.774	9,03	33.488.840	10,07	36.486.744	8,95
pensiones jubilación .....	19.803.196	21.978.231	10,98	24.893.640	13,26	27.157.950	9,10	29.807.218	9,75	32.487.924	8,99
supervivencia viudedad (procedente de jubilados) .....	2.342.774	2.670.220	13,98	3.011.988	12,80	3.267.824	8,49	3.681.622	12,66	3.998.820	8,62
Viudedad .....	7.271.299	8.181.879	12,52	9.148.382	11,81	8.740.648	6,47	10.449.306	7,28	11.217.010	7,35
Orfandad .....	442.636	488.365	10,33	541.011	10,78	580.819	7,36	628.586	8,22	656.320	4,41
Favor Familiares .....	126.572	136.946	8,20	172.243	25,77	182.452	5,93	199.850	9,54	217.042	8,60
Subsidios Defunción .....	12.171	12.486	2,59	12.941	3,64	13.212	2,09	13.491	2,11	13.783	2,16
Totales .....	42.872.855	47.604.785	11,04	53.172.850	11,70	57.214.375	7,60	62.070.605	8,49	67.087.601	8,08
PIB (a precios de mercado) .....	54.900.900	59.002.500	7,47	60.904.100	3,22	64.673.000	6,19	69.722.000	7,81	73.973.100	6,10
Provisiones/PIB .....	78,09%	80,68%		87,31%	88,47%			89,03%		90,69%	
Sueldos y Salarios (netos de cotizaciones sociales) .....	18.264.976	19.236.400	5,32	19.503.200	1,39	19.928.300	2,18	20.355.000	2,14	s.d.	
Provisiones/Sueldos y Salarios netos .....	234,73%	247,47%	272,64%	287,10%	304,94%			304,94%		s.d.	
Rentas del Trabajo .....	25.538.231	27.488.600	7,64	28.174.700	3,48	29.154.500	3,48	30.595.000	4,94	s.d.	
Provisiones/Rentas .....	167,88%	173,18%		188,73%	196,25%			202,88%		—	

## CUADRO 11.8

Provisiones Técnicas de las Pensiones del Sistema de la Seguridad Social en vigor en 31 de diciembre de los años que se indican (Importe en millones de pesetas corrientes)

Clases de pensiones	Tipo de interés: 6% anual										
	1991	1992	Δ % s/1991	1993	Δ % s/1992	1994	Δ % s/1993	1995	Δ % s/1994	1996	Δ % s/1995
Invalididad .....	11.830.378	12.992.000	9,82	14.150.505	8,92	14.960.585	5,72	15.905.890	6,32	17.023.622	7,03
pensiones inválidos .....	10.441.228	11.447.800	9,64	12.478.443	9,00	13.202.731	5,80	14.047.488	6,40	15.053.906	7,16
supervivencia viudedad (procedente de inválidos) .....	1.389.150	1.544.200	11,16	1.672.062	8,28	1.757.854	5,13	1.858.402	5,72	1.969.716	5,99
Jubilación .....	20.664.306	22.996.752	11,29	26.037.209	13,22	28.384.710	8,02	31.235.918	10,04	34.034.966	8,96
pensiones jubilación .....	18.554.618	20.592.994	10,99	23.326.221	13,27	25.444.472	9,08	27.923.266	9,74	30.436.826	9,00
supervivencia viudedad (procedente de jubilados) .....	2.109.688	2.403.758	13,94	2.710.988	12,78	2.940.238	8,46	3.312.652	12,66	3.598.140	8,62
Viudedad .....	6.744.138	7.592.410	12,58	8.493.862	11,87	9.046.048	6,50	9.707.054	7,31	10.425.142	7,40
Orfandad .....	403.115	444.248	10,20	491.444	10,62	526.999	7,23	569.660	8,10	594.804	4,41
Favor Familiares .....	116.389	125.873	8,15	158.509	25,93	167.748	5,83	183.330	9,29	198.492	8,27
Subsidios Defunción .....	11.005	11.294	2,63	11.708	3,67	11.955	2,11	12.210	2,13	12.479	2,20
Totales .....	39.769.331	44.162.577	11,05	49.343.238	11,73	53.098.046	7,61	57.614.062	8,51	62.289.505	8,12
PIB (a precios de mercado) .....	54.900.900	59.002.500	7,47	60.904.100	3,22	64.673.000	6,19	69.722.000	7,81	73.973.100	6,10
Provisiones/PIB .....	72,44%	74,85%	81,02%	81,02%	1,39	82,10%	2,18	82,63%	2,14	84,21%	s.d
Sueldos y Salarios (netos de cotizaciones sociales) .....	18.264.976	19.236.400	5,32	19.503.200	1,39	19.928.300	2,18	20.355.000	2,14	20.355.000	—
Provisiones/Sueldos y Salarios netos .....	217,74%	229,58%	253,00%	253,00%	2,50	266,45%	3,48	283,05%	4,94	—	—
Rentas del Trabajo .....	25.538.231	27.488.600	7,64	28.174.700	2,50	29.154.500	3,48	30.595.000	4,94	s.d.	—
Provisiones/Rentas .....	155,72%	160,66%	175,13%	175,13%	—	182,13%	—	188,31%	—	—	—

Anotemos simplemente que en 1994 el montante de las provisiones matemáticas al 3 por ciento fue de unos 67'5 billones de pesetas, que supera la cifra del PIB a precios de mercado, que es más de tres veces el importe de los sueldos y salarios netos de cotizaciones sociales y que representa más de dos veces el importe de las rentas de trabajo. La deuda implícita de la Seguridad Social por este concepto es más de una vez y media el total de la Deuda Pública (Estado, Comunidades Autónomas y Entes Territoriales), que está cifrada a finales de 1994 en 40'3 billones de pesetas.

Pasemos ahora a las provisiones matemáticas para los derechos en curso de adquisición, que son el montante económico de las expectativas en favor de los beneficiarios que, en las operaciones de seguro de vida con pago de primas periódicas, resultan de la diferencia entre las obligaciones probables del asegurador (en nuestro caso, Seguridad Social) y del asegurado (futuros pagos de las cotizaciones de los trabajadores). Cuando existe equilibrio actuarial, las provisiones matemáticas de derechos en curso se pueden calcular por dos métodos: el retrospectivo y el prospectivo. La valoración de las provisiones matemáticas para los derechos en curso de adquisición no puede realizarse técnicamente por el método retrospectivo. La razón radica en que no ha existido un tipo de cotización constante establecido técnicamente a largo plazo, ni se ha programado según una ley de evolución.

Si se examina la trayectoria de la fracción de los tipos de cotización destinada a la financiación de las pensiones en los últimos treinta y cinco años, se comprueba que su determinación anual ha sido pragmática y que las normas legales se han establecido por criterios políticos. De otra parte, nuestro sistema de Seguridad Social es un conjunto de Regímenes Especiales, algunos de ellos en «quiebra técnica» desde su establecimiento (Agrario, Mar, Minería del Carbón y Empleados del Hogar). Los resultados de la liquidación de los presupuestos anuales de la gestión económica evidencian esta afirmación. Es el Régimen General el que está compensando tales déficit.

Finalmente, el Régimen General es *actuarialmente favorable*. En la terminología técnica se emplea esta denominación cuando las pensiones que se otorgan son superiores a los importes que actuarialmente corresponderían a las cotizaciones realizadas, por lo que no son aplicables las ecuaciones de equilibrio que exige el cálculo de las provisiones técnicas. Por eso, si se formulan y admiten determinadas hipótesis, pueden estimarse las provisiones técnicas de los derechos en curso de adquisición, como se expondrá a continuación, por el método prospectivo.

En primer lugar, hay que suponer que la población afiliada y la cotizante están en situación estacionaria. No se trata de una interpretación estricta, sino el entender que las bajas que se producen por muerte, invalidez y jubilación son cubiertas por nuevos flujos de personas que se incorporan a la población activa. Si se examinan los datos estadísticos del último quinquenio se puede comprobar que las oscilaciones no son de entidad respecto al promedio. Admitiendo esta hipótesis, es evidente que al tener el colectivo una *estabilidad relativa* al aplicarle las correspondientes tasas biométricas (supervivencia, invalidez, etcétera), la siniestralidad de la población protegida ha de originar unos grupos de pensionistas de naturaleza estable y casi constante en cortos periodos de tiempo, normalmente de tres o cinco años. Como el problema radica en que no se conoce la exacta composición del colectivo protegido, sus bases medias de cotización y las posibles bases reguladoras de las futuras pensiones, ni los promedios de años cotizados, datos todos ellos precisos para determinar el valor actual de las obligaciones probables del asegurador que en nuestro caso es la Seguridad Social, sería imposible efectuar la valoración actuarial.

Ahora bien, existen artificios técnicos para seguir adelante<sup>43</sup>. Así, con las debidas cautelas, puede admitirse la hipótesis de que las obligaciones del asegurador se valoren por la siniestralidad real detectada «a posteriori» y que se confiera a estos datos una validez temporal. Por ello, basándonos en las altas iniciales del número de pensionistas y en los importes medios de sus pensiones anuales puede obtenerse el valor probable por beneficiario potencial. Además, hay que aplicar la misma hipótesis de población estacionaria para valorar actuarialmente el importe de las futuras cotizaciones (obligaciones de la población protegida). Para la estimación de las edades medias, dado que en la valoración hay que emplear rentas vitalicias o temporales sobre una cabeza, se ha seguido un proceso inspirado en el método de Lidstone<sup>44</sup>. Sólo se han efectuado los cálculos al 3% de interés real anual. Este se ha elegido partiendo de un interés del 6 ó 7%, minorado en una expectativa de inflación próxima al 3%, para revalorizar pensiones y paralelamente incrementar las bases de cotización a fin de mantener el equilibrio presupuestario. Las valoraciones realizadas corresponden a los años 1993 a 1996, por entender que únicamente

---

<sup>43</sup> Invirtamos los términos del proceso, ya que se desconoce la naturaleza del colectivo que ha de causar una probable siniestralidad, pero «a posteriori» se conoce estadísticamente esa siniestralidad, que aunque es real está afectada por otras causas exógenas a las propiamente biométricas, como son las económicas, sociales y coyunturales que fuerzan jubilaciones por reconversión de empresas o de sectores.

<sup>44</sup> Véase H. Galbrun, *Calcul des réserves*, París, 1927, págs. 194-206.

se trata de conocer un importe global y aproximado del montante de las provisiones matemáticas de los derechos en curso de adquisición, dada la naturaleza de los datos estadísticos disponibles. Los resultados son los resumidos en el *Cuadro 11.9*.

**CUADRO 11.9**  
**Provisiones de derechos en curso de adquisición**

Conceptos	1995 (millones)	1996 (millones)
Jubilación .....	108.621.325	113.715.303
Invalidez .....	23.044.699	24.861.242
Supervivencia (Viudedad, Orfandad y Favor Familiares) .....	16.289.708	17.184.572
Sumas: .....	147.955.732	155.761.117
A deducir: Valor actual de las cuotas puras de los trabajadores cotizantes	-69.244.184	-75.541.370
Totales .....	78.711.548	80.219.747

Conviene aclarar que en el año 1993 se produjo la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los colectivos de activos y pasivos de la Mutualidad Nacional de la Administración Local, en virtud de lo establecido en el Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por lo que los datos de este año están muy distorsionados, ya que también concurrió la integración de los colectivos de la ONCE y de la Telefónica. Finalmente, en atención a que en los datos de población protegida no figuran los españoles que trabajan fuera de España, fundamentalmente en la Europa Comunitaria, y que pueden causar pensión en la Seguridad Social española en aplicación de la fórmula de «pro rata temporis» al amparo de los Reglamentos 1.408/71 y 574/72 de la Comunidad Europea y de otros Convenios Internacionales de Seguridad Social, se puede estimar que a fines de 1994, las provisiones técnicas se situaban en una cifra aproximada del orden de unos 70 billones de pesetas.

Pasemos ahora a tratar las provisiones matemáticas de las pensiones en curso de las Clases Pasivas del Estado. Se ha estudiado el período 1990 a 1996, lo que ha permitido determinar los resultados de la ejecución del Presupuesto de Gastos de las Clases Pasivas, así como el número de pensionistas en vigor a fin de cada año y la pensión media anual. De acuerdo con los censos de población del INE y de los pensionistas del sistema de la Seguridad Social, se establecieron los coeficientes demográficos para distribuir a los pensionistas por grupos de edades. Asimismo se fijaron coeficientes de distribución de las cuantías de las pensiones medias en función de las respectivas edades.

Se establecieron dos modelos para cada año, uno para pensionistas de jubilación y otro para familiares, con las distribuciones por grupos de edades y pensiones medias.

En el ejercicio de estimación, se han aplicado las mismas especificaciones técnicas que se han utilizado para el sistema de la Seguridad Social. Asimismo, se han calculado las provisiones matemáticas de supervivencia en favor de familiares que serán causadas, en su caso, al fallecimiento de pensionistas en vigor de jubilación o retiro. El resumen de los importes globales de las respectivas provisiones matemáticas de todas las pensiones en vigor y de las posibles supervivencias para cada uno de los años 1992 a 1996, ambos inclusive, figura en el *Cuadro 11.10*.

Por lo que se refiere a la estimación de las provisiones matemáticas de los derechos en curso de adquisición de las Clases Pasivas del Estado, es preciso comenzar por señalar que los datos básicos para efectuar una valoración actuarial no están elaborados en la actualidad. Las causas principales radican en que funcionarios públicos acogidos al Régimen de Clases Pasivas se han ido transfiriendo a las Comunidades Autónomas, funcionarios de la Seguridad Social prestan sus servicios en la Administración Central, y funcionarios acogidos al Régimen de Clases Pasivas prestan sus servicios en diversas empresas públicas. Por ello, las estadísticas de empleo de funcionarios civiles no se corresponden con las de funcionarios acogidos a las Clases Pasivas. Los datos más aceptables, que contienen las distribuciones por grupos de cinco en cinco años, son los que se deducen de la EPA. Por tanto, se han utilizado estos datos (promedios de 1995 y de 1996) como más representativos de la situación existente en fin de año.

En cuanto a los datos económicos de cantidades retenidas a los funcionarios en sus nóminas, se dispone de las series contables de 1991 a 1996 que figuran en las Cuentas Generales del Estado que elabora la Intervención General de la Administración del Estado. El tipo de retención se ha mantenido constante en el 3'86% del haber regulador, según resoluciones dictadas cada año por la Secretaría de Estado de Hacienda. No existe tipo de cotización del Estado como empleador. Tampoco se pueden utilizar las cifras de las «cotizaciones ficticias» que se consignan en la rúbrica «R 103» de la Cuenta de Explotación del Estado en la Contabilidad Nacional, ya que comprenden, además de la financiación de las pensiones, diversas aportaciones de otras atenciones sociales que nada tienen que ver con las Clases Pasivas. Por tanto, se ha formulado la hipótesis de que el tipo de cotización del Estado es el 17'5287% que sumado al 3'86% de los funcionarios, coincide con la fracción del tipo de cotización del Régimen General de la Seguridad Social des-

**CUADRO 11.10**  
**Provisiones matemáticas de las pensiones de clases pasivas**  
**(Importe en millones de pesetas corrientes)**

Clases de pensiones	1992	1993	$\frac{\Delta \%}{s/1992}$	1994	$\frac{\Delta \%}{s/1993}$	1995	$\frac{\Delta \%}{s/1994}$	1996	$\frac{\Delta \%}{s/1995}$
AI 3%									
Pensiones en vigor .....	8.281.469	8.456.871	2,12	8.699.970	2,87	9.172.008	5,43	9.664.200	5,37
Jubilación o retiro .....	6.141.251	6.176.726	0,58	6.337.936	2,61	6.682.511	5,44	7.025.680	5,14
Familiares .....	2.140.218	2.280.145	6,54	2.362.035	3,59	2.489.497	5,40	2.638.520	5,99
Pensiones de Supervivencia de familias .....	607.427	633.230	4,25	643.987	1,70	662.324	2,85	689.224	4,06
Totales .....	8.888.896	9.090.101	2,26	9.343.957	2,79	9.834.332	5,25	10.353.424	5,28
AI 5%									
Pensiones en vigor .....	7.081.754	7.231.200	2,11	7.438.976	2,87	7.842.477	5,42	8.262.217	5,35
Jubilación .....	5.260.654	5.291.039	0,58	5.429.135	2,61	5.724.196	5,43	6.017.931	5,13
Familiares .....	1.821.100	1.940.162	6,54	2.009.841	3,59	2.118.281	5,42	2.244.286	5,95
Pensiones de Supervivencia de familias .....	468.803	488.717	4,25	497.019	1,70	511.176	2,85	531.640	4,00
Totales .....	7.550.557	7.719.917	2,24	7.935.995	2,80	8.353.653	5,26	8.793.857	5,27
AI 6%									
Pensiones en vigor .....	6.594.497	6.733.527	2,11	6.926.981	2,87	7.302.815	5,43	7.693.255	5,35
Jubilación o retiro .....	4.900.906	4.929.211	0,58	5.057.865	2,61	5.332.817	5,44	5.606.375	5,13
Familiares .....	1.693.591	1.804.315	6,54	1.869.116	3,59	1.969.998	5,40	2.086.880	5,93
Pensiones de Supervivencia de familias .....	417.416	433.146	4,25	442.540	1,70	455.140	2,93	473.239	3,98
Totales .....	7.011.913	7.168.673	2,24	7.369.521	2,80	7.757.955	5,27	8.166.494	5,27

tinado a pensiones que es el 21'3887% (promedio de los años 1987 al 1994, ambos inclusive).

A partir de estos supuestos y especificaciones, en primer lugar se han calculado las edades medias del colectivo de funcionarios en función de los datos de la EPA. Para el año 1996 se obtienen 46,4999 años y para 1995 son 46,2920 años. Por tanto como edad actuarial se ha empleado 46 años. A continuación se ha valorado, con la base del valor actual de las rentas diferida hasta los 65 años, el importe de las futuras pensiones de jubilación o retiro, cuya cuantía promedia anual son 2.315.919 pesetas para 1995 y 2.348.489 para 1996. En cuanto a las pensiones de familiares, las cuantías promedias anuales para los referidos años son 982.760 y 996.569 pesetas, respectivamente. Con estos datos se han podido estimar actuarialmente las obligaciones del Estado como asegurador. Por lo que se refiere a las obligaciones de los funcionarios, los cálculos actuariales son más precisos, puesto que el valor actual de las cotizaciones futuras se ha podido realizar por grupos de cinco edades, según la distribución de la EPA. Los resultados obtenidos<sup>45</sup>, a un tipo de interés real del 3%, son los que se ofrecen en el Cuadro 11.11.

### CUADRO 11.11 Provisiones de derechos en curso de adquisición

Conceptos	1995 (millones)	1996 (millones)
Jubilación y retiro .....	15.508.556	15.763.310
Familiares .....	4.395.428	4.387.712
Sumas: .....	19.903.984	20.151.022
A deducir:		
Valor actual de las cotizaciones	-8.650.448	-8.815.085
Totales .....	11.253.536	11.335.937

Como resumen de las valoraciones y estimaciones actuariales realizadas en este apartado, se ofrece una síntesis al 3% de interés real, como diferencia entre un nominal del 6 al 7% menos una inflación prevista entre el 3 y el 4%, referidas al 31 de diciembre de 1996, en el Cuadro 11.12. Este montante global es colosal para nuestro país, está sujeto para años sucesivos al proceso dinámico que se deriva del crecimiento del número de pensionistas, pensiones medias y cotizaciones, y señala, aproximadamente, la magnitud del salto a dar si se pretende adoptar, sin restricción alguna, un régimen de capitalización.

<sup>45</sup> La tabla de mortalidad que se ha empleado es la del INE 1991/92, tanto para el cálculo de edades medias y valores actuales de rentas vitalicias, temporales y diferidas.

**CUADRO 11.12**  
**Provisiones matemáticas de pensiones resumen**

	Millones de pesetas
<i>1. SEGURIDAD SOCIAL</i>	
Provisiones matemáticas de pensiones reconocidas y en vigor, incluida posible supervivencia por fallecimiento de actuales jubilados e inválidos .....	79.151.771
Provisiones de derechos en curso de adquisición .....	80.219.747
<i>2. CLASES PASIVAS</i>	
Provisiones matemáticas de pensiones reconocidas y en vigor, incluida posible supervivencia por fallecimiento de actuales jubilados o retirados .....	10.353.424
Provisiones de derechos en curso de adquisición .....	11.335.937
<b>TOTAL .....</b>	<b>181.060.879</b>

**12. LA EVOLUCION DEL GASTO  
PUBLICO EN PENSIONES  
Y DESEMPLEO  
EN EL HORIZONTE 2020**



## Ante el futuro

Las cuestiones que hemos ido desgranando se enmarcan en una economía que se ha integrado en la Unión Europea y que aspira a encontrarse, dentro de ella, en el núcleo que acepta las obligaciones que exige la marcha hacia la Unión Monetaria a partir del primer momento de su puesta en marcha. También tienen mucho que ver todos estos planteamientos, con una gran frustración española. Desde comienzos del siglo XIX, en nuestra nación se percibió que la evolución del bienestar material de sus habitantes marchaba por derroteros muy alejados —incluso, cada vez más apartados— de los que caracterizaban al núcleo más desarrollado del mundo occidental, al que habíamos pertenecido, en condiciones muy diferentes, en nuestra historia anterior. En tiempos más recientes, la sintonía más perfecta entre la opinión de los economistas y la mayoría de los ciudadanos se ha producido cuando unos y otros han coincidido en aceptar que no era posible conseguir esto al margen de Europa, o, tras el Tratado de Maastricht, en la Unión Europea.

De manera simultánea, en España fue construyéndose el Estado del Bienestar, del que una parte muy importante lo constituía el aseguramiento de la inactividad laboral. La solución aparentemente fácil de nuestros problemas podría pasar por la destrucción de todas estas realidades para acometer los ajustes precisos que demanda el cumplimiento de las llamadas *condiciones de Maastricht*. Un camino nada cómodo ni deseable, si de él se siguiese, como parece probable, una tensión sociopolítica intolerable para una comunidad como la española.

Sin embargo, esta tentación simplificadora también tiene una alternativa tanto o más peligrosa: la inacción. De momento,

¿no funcionan las cosas? ¿No será posible pensar que en el futuro, un capotazo de la Providencia nos puede poner a salvo sin demasiados agobios? Las consecuencias que se derivan, de manera obligada, de toda política de ajuste en una sociedad democrática, quedarían así soslayadas, aunque, en el fondo, siempre cabe la sospecha nada ingenua de que todo este abandono acabaría por pagarse con mucha dureza.

Nos encontramos, pues, ante un cuádruple imperativo: a) España no tiene futuro apartada de la Unión Europea y debe aceptar las condiciones precisas para marchar en el grupo comunitario más integrado, incluida, naturalmente, la Unión Monetaria; b) España tiene que desarrollarse con fuerza para proseguir su marcha convergente en bienestar material respecto a los países industriales más avanzados; c) España no puede hacer tabla rasa del Estado del Bienestar que ha construido; y, finalmente, d) España no puede detenerse en este proceso y «dejar los deberes para mañana», sobre todo en los momentos presentes, en los que la globalización de la economía mundial no concede el menor respiro a quien desee afianzarse en posiciones económicamente aventajadas. Por eso, no puede considerarse completo el diagnóstico formulado por los expertos convocados por la Fundación BBV sin analizar cuantitativamente los escenarios de viabilidad del actual sistema de pensiones y prestaciones por desempleo. Para ello es necesario explorar de qué forma van a evolucionar los gastos e ingresos necesarios para financiar ambas necesidades sociales, incluidos los escenarios previsibles de desarrollo del Pacto de Toledo. Sólo de este modo será posible proyectar, dados los ritmos de crecimiento previstos, las magnitudes absolutas de gastos e ingresos, con el objetivo final de conocer los eventuales déficit o superávit que puedan producirse.

### **Escenarios de crecimiento a medio y largo plazo**

Las previsiones de gastos de pensiones y desempleo deben enmarcarse en unos escenarios de crecimiento de la economía española a medio y largo plazo, por los condicionantes que el crecimiento del PIB puede tener en la evolución de dichos programas. Consideramos en este apartado las previsiones de crecimiento del PIB a medio plazo de los organismos internacionales (OCDE, UE y Fondo Monetario Internacional) referidas a la economía española, añadiendo las realizadas por el Centro de Predicción Económica (CEPREDE) de la Universidad Autónoma de Madrid, de acuerdo con el modelo econométrico Wharton-UAM del Instituto L.R. Klein.

La OCDE, en su escenario de referencia a medio plazo, prevé para España un crecimiento anual real medio acumulativo del PIB

del 3,6% en el período 1997-2000, más de medio punto por encima del establecido para el conjunto de los países industrializados y para la zona OCDE-Europa. Bajo esta hipótesis, en el año 2000 nuestro país habría alcanzado un ritmo de crecimiento económico que sólo estaría una décima de punto porcentual por debajo del producto potencial. Sólo cuatro países del área (Turquía, Irlanda, México y Japón) registrarían en el período considerado crecimientos económicos por encima del español.

Por otra parte, de acuerdo con los servicios de la Comisión Europea<sup>46</sup>, el crecimiento económico español en el período 1994-2000 se situaría en el 4,1%, frente al 3,3% para el conjunto de la Unión. Esta tasa de crecimiento de la economía española se alcanza en una tendencia de evolución creciente a lo largo del período considerado: 1,1% en 1994; 2,3% en 1995; 3,8% en 1996; 4,3% en 1997; 4,6% en 1998; 4,7% en 1999 y 4,7% en el año 2000.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), por su parte, maneja dos escenarios de crecimiento a medio plazo de la economía española, uno de alto crecimiento (escenario de reforma) y otro tendencial (escenario de statu-quo). Las previsiones de ambos empiezan a diverger a partir de 1996. De acuerdo con el escenario de reforma, el PIB español entre 1993 y 1999 mostraría una tendencia creciente que se consolidaría en el trienio 1996-1998, al alcanzarse una cota máxima del 4%. En concreto la secuencia de crecimiento prevista en el escenario de reforma es la siguiente: 3% en 1995; 4% en 1996, 1997 y 1998, y 3,8% en 1999, horizonte máximo de la previsión. El escenario statu-quo, en cambio, agota el crecimiento máximo en el bienio 1995-1996 sin superar la cota del 3%. La secuencia prevista es 3% en 1995 y 1996; 2,9% en 1997; 2,8% en 1998 y 2,7% en 1999<sup>47</sup>.

A diferencia de las previsiones de otros organismos internacionales, y al igual que sucede en la previsión de CEPREDE que después comentaremos, el FMI entiende que la actual fase cíclica de la economía podría agotarse pronto y, desde luego, antes de fin de siglo si no se acometen las reformas necesarias, particularmente en los campos del déficit público y en el de la flexibilidad laboral. En conclusión, por término medio, las previsiones del FMI de crecimiento medio del PIB para el quinquenio 1995-2000, se situarían entre una hipótesis máxima cercana al 4% y una hipótesis mínima del 3% en términos reales.

<sup>46</sup> European Commission, «Medium-term projections 1994-2000». Bruselas, junio 1994.

<sup>47</sup> Es obvio que todos estos pronósticos no tienen más que un sentido: proporcionar el mismo punto de apoyo a los pronosticadores. Sus diferencias con la realidad son, siempre, bien visibles. A estas alturas de 1997 es evidente su optimismo equivocado.

Frente a la visión optimista de la Comisión Europea y de la OCDE, CEPREDE presentó en marzo de 1995 una previsión macroeconómica 1994-1999 de signo muy distinto derivada del modelo Wharton-UAM<sup>48</sup> más en línea con las presentadas por el FMI en el escenario statu-quo. Tales previsiones de CEPREDE corrigen a la baja las derivadas de la «solución básica» presentadas en noviembre de 1994<sup>49</sup>. Según esta última previsión, el PIB español, a partir del dato de crecimiento registrado en 1994 del 2%, se elevaría a una cota máxima del 2,8% en 1995 y 1996 para descender al 2,7% en 1997; 2,5% en 1998 y 2,4% en 1999.

Bajo dicha previsión subyace la idea de que la recuperación de las tensiones inflacionistas obligaría a las autoridades monetarias a tomar medidas de control que desacelerarían el ritmo de crecimiento, el cual adoptaría al final de la década una velocidad de crucero del orden del 2,5%. Otro riesgo contemplado en la predicción es la posibilidad de un fuerte ajuste presupuestario en 1996, que disminuiría el crecimiento en el citado ejercicio aunque aumentaría las posibilidades de expansión a medio plazo. Se considera, en fin, que la dinámica exportadora irá perdiendo fuerza a medida que se vaya avanzando en el período de la predicción y se absorban los efectos de la depreciación del tipo de cambio de nuestra divisa.

Admitiendo como hipótesis mínima de crecimiento la proyección de CEPREDE y como máxima la realizada por la Comisión Europea, quedaría acotada para el período 1995-2000 una horquilla de crecimiento medio de nuestra economía que se situaría entre un mínimo del 2,7% y un máximo del 4,1%.

Con la finalidad de ajustarnos a la horquilla de más menos medio punto porcentual, entendemos adecuado establecer un límite mínimo de *crecimiento a medio plazo para el período 1995-2000* del 3%, redondeando al alza la previsión de CEPREDE, que quizá resulte algo pesimista teniendo en cuenta que la economía española parece haber entrado en una fase cíclica de crecimiento que debe mantenerse a medio plazo. Dicho límite mínimo del 3% es coherente con la previsión establecida para el conjunto de la Unión Europea.

En el otro extremo, entendemos razonable un escenario máximo de crecimiento medio del PIB entre 1995 y el año 2000 del 4%, más de medio punto más alto que el medio proyectado para el conjunto de la Unión Europea en el escenario más

<sup>48</sup> «Tendencias» n.º 8, marzo 1995.

<sup>49</sup> Modelo Económico Wharton-UAM. «Perspectivas económicas 1994-1999». CEPREDE, noviembre 1994, pág. 74.

favorable. En la mitad de ambos extremos del 3% y del 4%, se situaría como escenario más probable de crecimiento medio del PIB de la economía española en el período 1995-2000 un porcentaje del 3,5%.

Todos los porcentajes indicados son perfectamente coherentes con las tendencias de crecimiento del PIB que se han registrado en el pasado en distintos períodos a largo plazo, que se enmarcaban entre el 2,3% y el 4%. Al ser el período 1995-2000 de expansión cíclica, nos parece lógico que la previsión de crecimiento establecida esté más cerca del nivel superior de la acotación histórica que de su nivel inferior.

¿Es sostenible a largo plazo, hasta el horizonte 2020, la proyección de crecimiento del PIB efectuada en el período 1995-2000? Entendemos que la respuesta debe ser negativa, por tres razones. En primer lugar, porque el quinquenio 1995-2000 se prevé de fase cíclica expansiva y, por tanto, no sería realista extrapolar esta tendencia a todo el primer cuarto del siglo XXI. En segundo término, porque, a medida que la economía española se vaya desarrollando y sea más madura, le resultará más difícil mantener a largo plazo ritmos de crecimiento relativamente altos, como los proyectados para el período 1995-2000. Finalmente, porque es de suponer que, si no tiene ya lugar en 1999, en los primeros años del próximo siglo se producirá la plena integración económica y monetaria de España en la Unión Europea y el ritmo de crecimiento tenderá a converger al existente en Europa. Será un ritmo de crecimiento comparativamente elevado y sostenido al socaire de unas políticas económicas más ortodoxas que, por otro lado, evitarán ritmos de crecimiento explosivos que generarían desequilibrios.

Por todo ello, en nuestra hipótesis de *crecimiento a largo plazo para el período 2000-2020* rebajamos en medio punto porcentual el porcentaje establecido para el quinquenio 1995-2000 situando el crecimiento medio acumulativo del PIB en el 3% como porcentaje más probable, con una hipótesis máxima del 3,5% y otra mínima del 2,5%. Los indicados porcentajes seguirían siendo coherentes con los registros del pasado de nuestra economía, pero tendiendo a acercarse, en este caso, a los niveles inferiores.

En conclusión, nuestro estudio parte para el análisis de evolución del gasto público en pensiones y desempleo de una evolución económica concretada en un crecimiento real medio del PIB del 3,5% entre 1996<sup>50</sup> y el año 2000 y del 3% desde el

---

<sup>50</sup> Para 1995 se tomó el 3,2% de crecimiento del PIB, que era entonces el último dato disponible según estimaciones oficiales.

año 2000 hasta el 2020. Se introduce un margen de fluctuación en torno a estas cifras centrales de medio punto porcentual por encima y por debajo, con lo que el crecimiento medio se situaría entre el 3% y el 4% en el período 1996-2000 y entre el 2,5% y el 3,5% en el período 2000-2020.

## **Tendencias a largo plazo de la inflación**

Las previsiones de crecimiento económico que hemos formulado para el horizonte 2020 no han introducido ninguna hipótesis de evolución de los precios al haberse realizado en términos reales.

Al considerar cuál puede ser la evolución futura de la inflación, deben tenerse en cuenta dos factores. Por un lado, las previsiones a medio plazo establecidas por el Banco de España, que es la institución a la que le corresponde, de acuerdo con el artículo 7.2 de la Ley 13/1994, de 1.º de junio, de Autonomía del Banco de España, «definir y ejecutar la política monetaria con la finalidad primordial de lograr la estabilidad de los precios».

También deberá tenerse en cuenta que el objetivo de la política económica del Gobierno es cumplir los criterios de convergencia de Maastricht que, en materia de precios, obligan a que la inflación de nuestro país no supere en un punto y medio la de los tres países más estables de la Unión Europea.

De acuerdo con lo anterior, puede establecerse como hipótesis de evolución de la inflación que ésta se sitúe por debajo del 4% en 1996 y por debajo del 3% a partir de 1997. Después de este año, la evolución de la inflación española dependerá del momento en que se constituya la Unión Económica y Monetaria y de la integración o no de España en la misma. Suponiendo que ello tenga lugar, con presencia española, en 1999, cabe suponer que a partir de este año se alcanzará una mayor estabilidad, que puede cuantificarse en un porcentaje de inflación no superior al 2%.

## **Modelo de proyección**

Lo señalado hasta ahora fue objeto de un detallado tratamiento por un equipo de investigación dirigido por el Profesor Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid y codirector de la Comisión del proyecto, José Barea Tejeiro. El equipo orientó su trabajo a la elaboración de un modelo de proyección. Este

modelo, cuyos rasgos básicos se ofrecen a continuación, es un marco simplificado de simulación que integra los factores económicos y demográficos que van a condicionar el futuro, así como las relaciones funcionales que subyacen en las variables que definen el sistema de protección social.

El análisis efectuado sobre la evolución del sistema de protección social en los casos de sustitución de renta por pérdida de la actividad laboral se apoya fundamentalmente en tres órdenes de variables o factores en los que se sustenta la viabilidad del sistema: demográficos, económicos y normativos. Cada una de las variables ha sido analizada en lo que se refiere a su comportamiento en el pasado y condicionantes presentes, como paso previo para realizar hipótesis plausibles relativas a su futura evolución.

Los plazos temporales considerados han sido los siguientes:

- a) El año 2000, ya que para el mismo se dispone de previsiones de crecimiento de la economía española, efectuadas tanto por organismos internacionales como por instituciones españolas. Asimismo, se producirá a partir de él una ralentización en el crecimiento de la población de 65 años y más, hecho al que se suma el de ser el año mítico en el que finaliza el siglo XX y estar lo suficientemente próximo del año 1993 (año base de la proyección para el cual se dispone de toda la información) como para que los resultados que se obtengan gocen de suficiente fiabilidad.
- b) El año 2005, porque en el año siguiente se produce la quiebra en la tendencia del crecimiento de la población potencialmente activa.
- c) El año 2020, horizonte límite de la proyección, al ser dicho año el último para el que el INE ha efectuado proyecciones demográficas.

El año base de partida es 1993. Todas las variables están expresadas en términos constantes (base 1993), esto es, sin tener en cuenta el efecto de la inflación. De igual forma se ha hecho con las proyecciones de ingresos y gastos.

La estimación referente a la evolución de las variables se realiza a partir del comportamiento pasado y presente, así como de las tendencias más razonables de su previsible evolución futura. En ese sentido, las variables que responden a factores demográficos han sido estudiadas en virtud de su evolución histórica y de las proyecciones realizadas por el INE, sin perjuicio de su contraste crítico con otras proyecciones ya recogidas en el

Capítulo 6 del presente documento. Las económicas han sido ponderadas, en lo que a su desarrollo futuro se refiere, conjugando escenarios diversos procedentes de un variado elenco de entidades que realizan predicción económica. Las relaciones funcionales expresan las conexiones existentes entre las variables que definen el sistema de Seguridad Social contributivo de pensiones y desempleo. Las variables normativas han sido consideradas como constantes, hipótesis en la que subyace la intención de considerar la evolución del sistema al margen de alteraciones legislativas, que consideramos exógenas al modelo.

Pasemos ahora a explicitar las relaciones funcionales y los valores que toman los parámetros.

### **Relaciones funcionales de comportamiento en pensiones**

El análisis se centró en la evolución del gasto en pensiones de jubilación contributivas del sistema de Seguridad Social, así como en la evolución de los ingresos necesarios para su financiación, dada la importancia cuantitativa de las pensiones de jubilación contributivas en relación al conjunto del sistema. En concreto, el gasto en pensiones contributivas representó, en 1993, el 98,12% del gasto total en pensiones. Dentro de las pensiones contributivas, las de jubilación supusieron el 53,23%. Los ingresos necesarios para financiar el gasto en pensiones de jubilación contributivas son los procedentes de las cotizaciones sociales.

En primer término debemos señalar que, como el crecimiento futuro del gasto en pensiones de jubilación estará condicionado por el aumento de pensionistas y por el crecimiento de la pensión real media, puede formularse una primera ecuación, en la que el factor de crecimiento del gasto en pensiones es igual al factor de crecimiento del número de pensionistas multiplicado por el factor de crecimiento de la pensión real media, expresadas todas las magnitudes en números índices.

El aumento de los pensionistas, a su vez, puede estar motivado bien por un crecimiento automático de dicho colectivo como consecuencia del aumento de la población con potencial derecho a pensión (población de 65 años y más), o bien por la ampliación de la tasa de cobertura, que permita la entrada de nuevos pensionistas no incluidos en el sistema anteriormente. Esta relación puede expresarse con una ecuación en el que el factor de crecimiento del número de pensionistas es producto

de los factores de crecimiento de la población potencialmente beneficiaria y de la tasa de cobertura.

Existe un factor automático de crecimiento del número de pensionistas, que se deriva del aumento de la población que potencialmente puede acceder al sistema de pensiones. Con carácter general este colectivo se puede identificar con la población de 65 años y más, dado que la mayor parte de los pensionistas son mayores de 64 años<sup>51</sup>. Por lo tanto, otra ecuación expresa la relación entre el crecimiento de la población potencialmente beneficiaria y el de la población de 65 años y más.

La evolución de la población de 65 años y más es un dato exógeno al modelo, y procede de las estimaciones demográficas a las que se ha hecho mención. La evolución del gasto en pensiones de jubilación contributivas, exclusivamente como consecuencia de la evolución demográfica, y en números absolutos, queda expresada en el Cuadro 12.1. Estas cantidades están expresadas en pesetas constantes de 1993.

**CUADRO 12.1**  
**Incidencia de la evolución demográfica sobre**  
**el gasto en pensiones de jubilación contributivas.**  
**Año base 1993**

Años	Gasto en pensiones de jubilación contributivas (Seguridad Social) (Mill. ptas. de 1993)	Índice de evolución
1993	2.793.797	100,0
2000	3.220.570	115,3
2005	3.321.184	118,9
2020	3.623.616	129,7

Fuente: Boletín Informativo de la Seguridad Social y elaboración del Equipo de Investigación dirigido por José Barea Tejeiro para la Fundación BBV.

La tasa de cobertura, definida como el cociente entre el número de beneficiarios y la población protegible, es otro de los factores que inciden en la evolución del gasto en pensiones. Como el sistema ha llegado a su universalización, se puede mantener como hipótesis razonable que hasta el horizonte del 2020 no se producirán cambios en el valor de la tasa de cobertura, que

<sup>51</sup> Hemos adoptado esta hipótesis al contrastar que existía una correlación significativa entre la evolución de la población de 65 años y más y la de las pensiones de jubilación contributiva, y no disponer de los datos de la población afiliada que iban a pasar a jubilados a partir de 1993. Este dato fue solicitado de los Servicios de la Seguridad Social. La contestación recibida fue que no podían ser suministrados al no estar elaborada dicha información.

se mantendrá constante en los valores alcanzados en el presente. Es un dato exógeno al modelo.

Otro factor que condicionará la evolución del gasto en pensiones de jubilación es el crecimiento que en el futuro tendrá la pensión real media. La subida de la pensión real media tendrá como causa fundamental la derivada del «efecto sustitución» ya aludido en varias partes de este documento. Este recoge el efecto que sobre la cuantía de la pensión media ejerce el hecho de que las pensiones de los que entran en el sistema a lo largo de un año son mayores que las de los que causan baja. Los elementos que se han tenido en cuenta para el cálculo han sido los siguientes:

- la pensión media de las altas y de las bajas.
- la pensión media del año  $i$ .
- el número de pensiones de alta y de baja.
- el número de pensiones del año  $i$ .
- el incremento anual del salario real.
- el número de años de percepción de la pensión.

El complemento por mínimos reduce su importancia sobre la pensión total hasta llegar al año 2000, año a partir del cual se supone que esta relación se estabiliza alrededor del 6%. A efectos del modelo se considera el factor de crecimiento del complemento por mínimos como una constante.

Una cuestión muy importante es conocer si nuestro sistema de pensiones públicas contributivas de jubilación ha alcanzado su madurez. No existe unanimidad acerca del concepto de madurez en un sistema de pensiones. La OCDE<sup>52</sup> considera que un régimen de pensiones ha llegado a la madurez cuando el nivel relativo de pensionistas/cotizantes y el nivel relativo de prestaciones, permanecen constantes a lo largo del tiempo, independientemente de las tendencias demográficas. El equipo de investigación dirigido por el Profesor Barea ha aplicado la citada metodología de la OCDE a nuestro sistema público contributivo de pensiones de jubilación, resultando que el mismo no ha llegado a la madurez.

Pasemos ahora a estudiar los ingresos necesarios para financiar el gasto en pensiones. Dado que éstos, en relación con las pensiones de jubilación contributivas, son los procedentes de las cotizaciones sociales, el ritmo de crecimiento de los ingresos estará determinado por el ritmo de crecimiento de las cotizaciones sociales reales o efectivas.

<sup>52</sup> «La réforme des régimes publics de pensions», *Etudes de Politique Sociale*, n.º 5, OCDE, París, 1988.

El crecimiento futuro de las cotizaciones sociales reales dependerá del aumento de la base de cotización y del aumento del tipo de cotización. Este último se supone constante y exógeno al modelo, y su factor de crecimiento igual a la unidad, dado el supuesto de mantenimiento de los factores normativos, que, como es natural, implica que se mantienen invariables los tipos de cotización social. La evolución de la base de cotización vendrá determinada por el incremento de la masa salarial. Se parte del supuesto de que no existe aumento de bases de cotización debido a variación normativa, dada la hipótesis de invariabilidad de la normativa presente. Por su parte, la evolución de la masa salarial será función de la evolución prevista del número de personas cotizantes y del crecimiento de los salarios reales. Asimismo, se considera que el número de cotizantes crece tal y como lo hace el empleo.

El factor de crecimiento del empleo es función directa del crecimiento del PIB e inversa del crecimiento de la productividad. Funcionalmente, el empleo en factor de crecimiento, expresado en número índice, es el cociente entre factor de crecimiento del PIB y el factor de crecimiento de la productividad. El PIB evoluciona a tasas del 3,5% para el período 1993-2000, y del 3% para los otros dos períodos considerados, 2000-2006 y 2006-2020. La productividad crece al 2,5% interanual acumulativo para los tres períodos.

A su vez, los salarios reales crecen en función del crecimiento de la productividad y de la absorción de los incrementos de productividad para salarios reales. A efectos del modelo, el porcentaje de absorción es una constante exógena, cuyo valor es de 0,64. El crecimiento de la productividad es de 2,5 para todos los períodos. Por tanto, los salarios se prevé que crezcan el 1,6% acumulativo anual en términos reales.

## **Relaciones funcionales de comportamiento en desempleo**

El crecimiento futuro del gasto en prestaciones de desempleo estará condicionado por el aumento de los beneficiarios de desempleo y por el crecimiento de la prestación real media. Esta primera relación puede quedar expresada en una ecuación en la que el factor de crecimiento del gasto en desempleo es igual al factor de crecimiento del número de beneficiarios de desempleo multiplicado por el factor de crecimiento de la prestación real media, expresadas todas las magnitudes en números índice.

El aumento de los beneficiarios de desempleo, a su vez, puede estar motivado bien por un crecimiento automático de dicho colectivo como consecuencia del aumento del número de desempleados, o bien por la ampliación de la tasa de cobertura. El número de desempleados depende, a su vez, de la evolución de la economía y de variables demográficas: crecimientos del empleo y de la población activa. Estas tasas de crecimiento operan en sentido inverso: el número de desempleados crece al crecer la población activa y decrece cuando crece el empleo. A su vez, la evolución de la población activa es función de la evolución de la población comprendida en el tramo de edad considerado como de actividad (de 16 a 64 años) y de la tasa de actividad. La tasa de actividad puede evolucionar tal y como lo ha hecho hasta el presente o puede producirse una tendencia de aproximación de la tasa de actividad española a la media de la Unión Europea (65,1%), definida incluyendo en el denominador sólo la población entre 16 y 64 años.

La conjunción de los factores económicos, de las proyecciones demográficas y las alternativas de evolución de tasa de actividad, motivan que, al apoyarnos en el estudio efectuado por el Equipo de Investigación dirigido por el profesor Barea, tomemos el crecimiento de la población desempleada como dato que incluye en sí mismo las consideraciones de tasas de actividad y de evolución demográfica, así como las de crecimiento del empleo.

En lo que a la tasa de cobertura se refiere, la serie histórica es errática. Ello se debe, en parte, a la propia ambigüedad del concepto, ya que depende de qué colectivos se incluyan en el numerador y en el denominador. Tras una atenta consideración, tan sólo se puede concluir que el continuo cambio de normativa y sus efectos sobre la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo dificultan la adopción de una hipótesis de trabajo para el futuro. Ello nos reafirma en el sentido de elaborar proyecciones a partir de datos económicos y demográficos, pero no de legislación cuya naturaleza cambiante no sigue necesariamente pauta alguna susceptible de plasmarse en relación funcional a largo plazo. Asignamos a la tasa de cobertura por desempleo un valor constante e igual a la unidad, que explicita la suposición de que ésta se mantiene estable, una vez alcanzados los valores de 1994. De esta manera podemos analizar la viabilidad del actual sistema tal y como está configurado en el presente momento.

Los factores que inciden en la evolución de la prestación real media por desempleo son la tasa de reemplazamiento o de sustitución salarial y su eventual variación y la evolución de los salarios reales. De su estudio se deriva la hipótesis de que la

tasa de sustitución de las rentas salariales se mantendrá en el nivel alcanzado en 1994, lo que implica que el gasto por desempleo, para los perceptores de las prestaciones contributivas, irá evolucionando a la misma tasa anual que los salarios reales. El crecimiento de la prestación contributiva por desempleo se iguala al crecimiento de los salarios reales, cuya evolución ha sido descrita anteriormente.

Respecto de los ingresos para financiar el gasto en desempleo en su modalidad contributiva, se supone que crecerán a la misma tasa que las cotizaciones, como ya hemos señalado anteriormente con ocasión de las pensiones.

### Valores de las variables

En los cuadros que siguen se hace un resumen de los valores que toman las variables del modelo. Los valores se expresan en tasa de crecimiento interanual acumulativo. Los Cuadros 12.2, 12.3 y 12.4 están basados en la hipótesis media de crecimiento del PIB y en la hipótesis de aproximación de la tasa de actividad a la media de la Unión Europea, respectivamente para los subperíodos considerados.

A partir de los valores contenidos en los cuadros anteriores, hemos calculado las tasas de crecimiento del gasto en pensiones de jubilación contributivas y desempleo, así como los ingresos necesarios para financiarlo.

Consideramos que:

$$\begin{aligned} \text{VALOR AÑO N} &= \\ &= \text{VALOR AÑO BASE} * (1 + \text{TASA ANUAL})^{\text{N-BASE}} \end{aligned}$$

Así pues, para calcular el valor en el año N de llegada, elevamos el factor de la tasa de crecimiento al número de años del período y multiplicamos el resultado de esta operación por el valor del año base.

Las tasas de crecimiento están recogidas en los citados Cuadros 12.2, 12.3 y 12.4, correspondiendo respectivamente a los tres períodos señalados, 1993-2000, 2000-2006, 2006-2020. Los valores de base para efectuar la proyección están recogidos en el Cuadro 12.5, reflejándose los valores correspondientes a la base 1993 en millones de pesetas.

**CUADRO 12.2**  
**Valores 1993-2000. Tasas de crecimiento**

Parámetro	Valor
Crecimiento de la población de 65 años y más . . . .	2,226 %
Cobertura de las pensiones (constante)	
Crecimiento del efecto de sustitución . . . . .	1,9 %
Tipo de cotización (constante)	
Crecimiento del PIB 1993-2000 . . . . .	3,2415 % (*)
Crecimiento de la productividad . . . . .	2,5 %
Absorción . . . . .	0,64 (constante)
Crecimiento salarios en términos reales . . . . .	1,6 %
Crecimiento desempleados . . . . .	1,64
Cobertura de desempleo (constante)	
Crecimiento del empleo . . . . .	1 %

(\*) Es el resultado de promediar el crecimiento del PIB estimado para el período, 3,5 %, con los datos conocidos para 1994 y 1995, 2,0 y 3,2 respectivamente.

**CUADRO 12.3**  
**Valores 2000-2005. Tasas de crecimiento**

Parámetro	Valor
Crecimiento de la población de 65 años y más . . . .	0,67 %
Cobertura de las pensiones (constante)	
Crecimiento del efecto de sustitución . . . . .	1,69 %
Tipo de cotización (constante)	
Crecimiento del PIB 1993-2000 . . . . .	3 % (*)
Crecimiento de la productividad . . . . .	2,5 %
Absorción . . . . .	0,64 (constante)
Crecimiento salarios en términos reales . . . . .	1,6 %
Crecimiento desempleados . . . . .	1,768
Cobertura de desempleo (constante)	
Crecimiento del empleo . . . . .	0,5 %

**CUADRO 12.4**  
**Valores 2005-2020. Tasas de crecimiento**

Parámetro	Valor
Crecimiento de la población de 65 años y más . . . .	0,668 %
Cobertura de las pensiones (constante)	
Crecimiento del efecto de sustitución . . . . .	1,69 %
Tipo de cotización (constante)	
Crecimiento del PIB 1993-2000 . . . . .	3 % (*)
Crecimiento de la productividad . . . . .	2,5 %
Absorción . . . . .	0,64 (constante)
Crecimiento salarios en términos reales . . . . .	1,6 %
Crecimiento desempleados . . . . .	0,965
Cobertura de desempleo (constante)	
Crecimiento del empleo . . . . .	0,5 %

## Resultados de las proyecciones

Los valores monetarios de las variables que a continuación se exponen en el *Cuadro 12.5* están cifrados en pesetas constantes de 1993, año base de las proyecciones.

**CUADRO 12.5**

**Valores de base y resultado de las proyecciones  
(En millones de pesetas constantes de 1993)  
(Hipótesis media de crecimiento, hipótesis B  
de población activa)**

	Años			
	1993 Valores de base	2000	2005	2020
Pensiones de jubilación				
Gasto contributivo .....	2.793.797	3.648.214	4.101.837	5.828.230
Ingresos contributivos .....	2.548.746	2.995.691	3.323.015	4.535.638
Desempleo				
Gastos contributivos .....	1.314.174	1.645.884	1.945.001	1.460.287
Ingresos contributivos .....	1.094.639	1.286.593	1.427.173	1.947.972

En la investigación que se resume en este capítulo se detalla la metodología empleada para cuantificar los ingresos de cotizaciones sociales de 1993 que deben afectarse a las pensiones contributivas. En síntesis, consiste en determinar el ahorro negativo del sistema (603.897 millones de pesetas) como diferencia entre los gastos corrientes contributivos (6.884.957 millones) y los ingresos afectados a prestaciones contributivas (cotizaciones, incluidas las del INEM por desempleados, transferencias del Estado para complementos a mínimos e ingresos patrimoniales), que alcanzaron los 6.281.060 millones de pesetas.

Del desahorro del sistema, que asciende a los citados 603.897 millones de pesetas, se ha imputado a pensiones contributivas, que ascendían a 5.248.527 millones, la parte proporcional del desahorro, resultando 460.361 millones de pesetas, que se ha distribuido entre pensiones de jubilación contributiva y resto de pensiones contributivas, en función de sus respectivos gastos, imputándose 245.051 millones a pensiones de jubilación y 215.310 millones al resto de las pensiones contributivas. En definitiva, esto supone afectar a la prestación de jubilación contributiva ingresos por un importe de 2.548.746 millones de pesetas y al resto de las pensiones contributivas 2.239.420 millones de pesetas.

Para la prestación de desempleo contributivo, se ha seguido la misma metodología, reajustándose el gasto a la baja, a efectos de la proyección, para tener en cuenta la totalidad de los efectos derivados de los cambios normativos operados en 1992, lo que ha supuesto una reducción del déficit por desempleo en 1993 en relación con el realmente habido.

A continuación se exponen los principales resultados de las proyecciones:

- A) El gasto en pensiones contributivas de jubilación crece hasta el año 2000 a una tasa media acumulativa anual del 3,9% (2,23% por aumento del número de pensionistas, 1,9% de subida de la pensión media y una tasa de crecimiento descendente de los complementos a mínimos), previéndose para dicho año un importe de 3,65 billones de pesetas, es decir, un 30% más elevado en pesetas constantes sobre el gasto de 1993.
- B) A partir del año 2000 el crecimiento del gasto en pensiones se ralentiza (tasa de crecimiento del 2,37%) a consecuencia de la menor tasa de crecimiento del número de pensionistas que desciende al 0,67%, disminuyendo también, aunque de manera muy ligera, la tasa de crecimiento de la pensión media, que pasa a ser del 1,69%. Ello quiere decir que al final del período (año 2020) el gasto en pensiones de jubilación contributivas se habrá más que duplicado en pesetas constantes de 1993, alcanzando la cifra de 5.828.230 millones de pesetas, frente a los 2.793.797 millones de 1993.
- C) El gasto en desempleo contributivo crece hasta el año 2000 a una tasa media acumulativa anual del 3,27%, a consecuencia del crecimiento de los beneficiarios (1,64%) y del incremento del gasto por desempleado a razón del 1,6% acumulativo anual, previéndose alcanzar un importe de 1,65 billones de pesetas, lo que supone que en el plazo de siete años el gasto en desempleo habrá crecido un 25% en pesetas constantes de 1993.
- D) Hasta el año 2005 el gasto en desempleo contributivo seguirá creciendo (3,39%), tanto por el aumento de la población protegida (1,77%) como por el del gasto por beneficiario (1,6%), alcanzando casi los 2 billones de pesetas, en pesetas de 1993. A partir de dicho año, el gasto en desempleo empieza a reducirse, a consecuencia de la caída de la población beneficiaria (tasa de decrecimiento del 3,44% acumulativo anual), previéndose alcanzar en el horizonte del año 2020 un nivel en pesetas constantes ligeramente superior al del año 1993 (1,46 billones de pesetas).
- E) Hasta el año 2000 se prevé que los ingresos contributivos crezcan a una tasa acumulativa media anual del 2,6%, a consecuencia de un incremento del empleo del 1% a partir de 1996 (algo menor en los dos años anteriores), y de

un incremento de los salarios del 1,6% acumulativo anual. Esta tasa de crecimiento de los ingresos (2,3%) es muy inferior a la que experimentan tanto el gasto en pensiones de jubilación (3,9%) como el desempleo (3,27%), lo que provoca un fuerte desequilibrio financiero del sistema.

- F) A partir del año 2000 se ralentiza el crecimiento de los ingresos (se reduce la tasa de crecimiento acumulativo anual hasta el 2,1%) a consecuencia del menor crecimiento previsto del empleo (tasa del 0,5% acumulativa anual), debido a la menor tasa de crecimiento de la economía que se ha supuesto para el largo período 2000-2020, después del fuerte crecimiento del 3,5% estimado para 1996-2000.
- G) Bajo la hipótesis de acercamiento de la tasa de actividad española a la media de la UE a razón de 0,5 puntos por año hasta el año 2005, la población activa habrá aumentado en el año 2000 en más de 1,2 millones de personas con relación a la de 1993 (tasa de crecimiento acumulativo anual del 1,1%), alcanzando su punto candente en el año 2005 con 17,2 millones de personas, lo que supondría un aumento de casi 2 millones con relación a la población activa de 1993.
- H) Hasta el año 2000 se estima que se habrán generado en torno a 700 mil puestos de trabajo y para el conjunto del período dicha cifra se prevé que supere los dos millones.
- I) A pesar del fuerte aumento del empleo, la tasa de paro se prevé siga creciendo hasta el año 2005, en que alcanzaría el 26%. Ello es consecuencia de la combinación de dos factores: el aumento de la población potencialmente activa en más de 600 mil personas y del incremento en 6 puntos de la tasa de actividad. A partir del año 2005 la tendencia del crecimiento de la población activa se invierte, por lo que la tasa de paro se irá reduciendo, primero de forma lenta hasta el 2010, en que llegaría a tasas similares a las actuales, y luego de forma acelerada por el descenso de la población potencialmente activa, estancamiento de la tasa de actividad y aumento continuo del empleo. En el límite del período de la proyección, la población activa supera a la del año de partida en solamente unas 800 mil personas, a pesar del elevado nivel alcanzado por la tasa de actividad. Como el empleo habrá seguido creciendo, el desempleo cae hasta una tasa del 14,6% de la población activa.

- J) La carga financiera que deberá soportar cada cotizante para hacer frente al mayor gasto en pensiones se incrementará un 79,9% entre 1993 y el año 2020 siendo este crecimiento del 24,2% entre 1993 y el 2000, del 9,7% entre el 2000 y el 2005, y del 32,1% en el último período (2005-2020). Ello supone crecimientos acumulativos anuales del 3,1% para el primer período (1993-2000) y del 1,87 para el resto del período (2000-2020). Parte de dicha carga quedará absorbida por el crecimiento de la remuneración real por cotizante (1,6% de aumento de salario). Por lo que se refiere al desempleo, la carga financiera que deberá soportar cada cotizante para hacer frente al mayor gasto en dicha prestación, se incrementaría un 19,1% entre 1993 y el año 2000, siendo este crecimiento del 15,3% entre el 2000 y el 2005, lo que supone crecimientos acumulativos anuales del 2,5% y 2,9%, respectivamente. Parte de dicha carga quedará absorbida por el aumento de los salarios reales (1,6% acumulativo anual).

## Déficit para el sistema contributivo

Los resultados obtenidos están, obviamente, condicionados por las hipótesis de trabajo que se han ido formulando a lo largo del documento, hipótesis que podemos calificar de conservadoras en el sentido de que, entre las distintas posibles, nos hemos inclinado por aquellas que, dentro de lo razonable, arrojan unos resultados más positivos. Ello nos permite concluir que los resultados que registre el sistema serán con cierta probabilidad más negativos que los obtenidos en nuestras proyecciones, y que aparecen resumidos en el Cuadro 12.6.

### a) Sistema de pensiones

El sistema de pensiones de jubilación en su modalidad contributiva partía ya en 1993 con un déficit de 245.051 millones de pesetas, lo que representaba un 0,40% del PIB. Según nuestros cálculos dicho saldo negativo se irá ampliando hasta alcanzar un déficit equivalente a unos 0,9 puntos del PIB entre los años 2000 y 2005 y llegará hasta un valor próximo a un punto del PIB en el 2020, límite de la proyección.

Si se tiene en cuenta que las pensiones de jubilación representaban en 1993 el 53,2% del gasto total en pensiones y suponiendo un comportamiento similar para todas ellas, el déficit total del sistema de pensiones públicas se situará en torno al

**CUADRO 12.6****Resultados de las proyecciones, déficit absolutos y relativos****Déficit (-); Superávit (+); en millones de pesetas 1993 y en % sobre PIB**

Años	1993	2000	2005	2020
<b>SALDO PENSIONES</b>				
Saldo pens. jubilación .....	-245.051	-652.523	-778.822	-1.292.592
% Saldo s/PIB .....	-0,4023	-0,8569	-0,8823	-0,9399
Idem. Total pensiones (*) .....	-0,7559	-1,6099	-1,6575	-1,7657
<b>SALDO DESEMPLEO</b>				
Saldo contributivo .....	-219.535	-359.291	-517.828	487.685
% Saldo PIB .....	-0,3604	-0,4718	-0,5866	0,3546
<b>SALDO SISTEMA CONTRIBUTIVO TOTAL</b>				
% Saldo PIB .....	-1,1163	-2,0818	-2,2442	-1,4111

(\*) Para calcular el porcentaje total de las pensiones sobre el PIB se ha procedido a elevar al total el porcentaje que suponen las pensiones de jubilación, que son a su vez el 53,23 % del total de pensiones, hecho que viene avalado por lo sucedido en el período 1990-93, cuyo gasto en pensiones se distribuyó en porcentaje en la forma siguiente:

Clase de pensión contributiva	1990	1991	1992	1993
Jubilación .....	53	53	52,9	53,2
Resto (invalidez, viudedad, orfandad y a favor de familiares) .....	47	47	47,1	46,8
	100	100	100	100

1,6% del PIB en el 2000, ampliándose de forma lenta, aunque sostenida, en los años siguientes.

**b) Cobertura del desempleo**

El desempleo contributivo parte ya de un saldo negativo que representaba un 0,36% del PIB en el año 1993, con una estructura del gasto como la resultante en 1994. Dicho saldo negativo se irá ampliando, tanto en términos absolutos como relativos, hasta el año 2005, en que toma un valor del 0,59% del PIB. Inicia a partir de entonces un proceso de reducción importante, hasta el punto de que se transformará en superávit en la segunda década del próximo siglo.

Este cambio de signo se explica por la confluencia de dos tendencias que se refuerzan para contraer el desempleo: disminución de la población activa por causas demográficas y aumento sostenido del empleo derivado del supuesto de mantenimiento de la tasa de crecimiento del PIB en un 3% anual acumulativo a partir del año 2000; este supuesto junto con el

de incremento de la productividad en un 2,5% anual, se traduce en un crecimiento sostenido del empleo de en torno a medio punto porcentual por año.

### **c) Total del sistema contributivo**

El total del sistema contributivo, según nuestras proyecciones, arrojará, ya en el año 2000, un déficit superior al 2%, que seguirá ampliándose en los años siguientes hasta alcanzar un máximo en el año 2005, con un valor del 2,24% del PIB, para comenzar a partir de entonces un declive propiciado por los menores déficit por desempleo, por las causas apuntadas más arriba, que compensan la continua expansión del saldo negativo del sistema de pensiones.

Si con hipótesis de crecimiento del PIB del 3,5% en los próximos años hasta el 2000 y con un crecimiento de los cotizantes del 1% y de los salarios reales y de las bases de cotización del 1,6% acumulativo anual, el sistema genera un déficit superior al 2% ya en el año 2000, cualquier desviación a la baja de dichas proyecciones se traducirá en una situación aun más negativa del sistema contributivo de protección social.

Según lo dicho, para el sistema en su conjunto la situación crítica desde el punto de vista financiero se alcanza ya en los primeros años del próximo siglo, no siendo previsible la aparición de elementos de carácter automático que contribuyan a paliar el déficit del sistema de pensiones, que seguirá incrementándose, aunque sí para el derivado de la cobertura del desempleo.

Las reflexiones que inmediatamente se agolpan son fáciles de intuir. ¿Puede la economía española, sin cambios profundos, absorber con facilidad en el año 2000 un saldo total deficitario de alrededor de 1,6 billones de pesetas de 1993 para financiar las pensiones y uno adicional de casi 0,4 billones de pesetas 1993, como exigencia financiera del saldo contributivo del desempleo? Supone esa situación nada menos que un 2,1% del PIB. Recordemos que el déficit total del sector público no puede superar el 3% del PIB, de acuerdo con los términos del Tratado de Maastricht. Por eso, o se admite que se incumple una de las condiciones esenciales de la integración de España en la Unión Monetaria, o se disminuyen los gastos públicos en esa magnitud, lo que no dejaría de producir, en el ámbito que fuese, un rechazo sociopolítico evidente, o bien habría que incrementar la presión tributaria para recaudar esa suma. Aparte de que esto último tiene, como muestra nuestra historia fiscal reciente, de modo casi automático, un efecto de arrastre

en el gasto público, difícilísimo de evitar<sup>53</sup>, tan fuerte subida de los impuestos no dejaría de provocar trastornos importantes ya en precios, si la mano cargase en los indirectos, ya en la asignación de recursos y en el ahorro, si se actuase sobre los impuestos que gravan las rentas personales o los beneficios de las sociedades.

Conviene tener presente, por otra parte, que las pensiones contributivas deben ser financiadas con cotizaciones sociales, y que tal financiación constituye una distribución de la renta en el ciclo vital de una persona, no siendo admisible, desde el punto de vista conceptual, que los déficit se financien con los impuestos generales a través de aportaciones del Estado.

En el año 2005 todos estos déficit habrán empeorado. Por consiguiente, la situación de los años más recientes, tolerable aunque con evidentes problemas, se hará muy difícil en el año 2000, tornándose en una aún menos soportable en el año 2005. El alivio del año 2020 procede, como se ha indicado, no de las pensiones, cuyo déficit alcanza ya un 1,8% del PIB, sino de la reducción de la tasa de desempleo.

Todo esto plantea el claro imperativo para una política económica que pretenda ser calificada de justa y sensata, de desarrollar el conjunto de medidas que comience a poner remedio de inmediato, sin esperar para resolver estos problemas a que la situación bordee alternativas tan agobiadoras y críticas como las mostradas más arriba. En economía pública, el concepto de quiebra no existe, porque el Estado siempre tiene resortes para evitarla, pero sí que puede hablarse de soluciones buenas o malas, eficientes o distorsionantes, y equitativas o injustas.

## Los otros estudios del déficit del modelo de pensiones español

Como se ha señalado en la *Introducción a la 2.ª edición*, de manera independiente a este trabajo de la Fundación BBV, existieron tres que coincidían en buena parte de los propósitos

---

<sup>53</sup> La evidencia empírica para España sobre este efecto arrastre puede consultarse en el trabajo de J.M. González-Páramo, «“Tax and spend or” “spend and tax”? Causality between revenues and expenditures and the size of the public budget in Spain, 1955-1991», *European Economy (Reports and Studies)*, n.º 3, 1994, pgs. 166-170. Este patrón de comportamiento no es del todo infrecuente. Según datos de *The Economist* («Europe's totem pole», 22-29 de septiembre, 1995), de los 52 reajustes presupuestarios realizados en los países de la OCDE entre 1964 y 1992, sólo 14 tuvieron éxito, y en estos casos el 80 por 100 de la reducción del déficit provino de recortes del gasto.

que tenía nuestra investigación. La discusión de los resultados obtenidos fue, como también se ha señalado, objeto de debates muy interesantes, en La Granda y en San Sebastián. Por la imposibilidad de conocer exactamente la metodología aplicada, aparte de su propuesta de transformación radical del Sistema español de pensiones, se prescinde de las cifras del trabajo dirigido por José Piñera.

La totalidad de estos cuatro análisis —en adelante se denominarán FEDEA, SEGURIDAD SOCIAL, Fundación BBV y Towers Perrin— coinciden en que, con mayor o menor rapidez e intensidad, el actual sistema de pensiones español, tal como está configurado, arrojará resultados negativos que se irán incrementando en el futuro, lo que obliga a una revisión de las condiciones del sistema. Por supuesto que éstas no pueden nunca orientarse hacia un incremento en las cotizaciones. Ya se ha explicado esto sobradamente, para no tener que insistir en ello. Por lo tanto no cabe otra solución que disminuir los gastos, si es que estas cuatro investigaciones no están radicalmente equivocadas.

Para ello se han elaborado las proyecciones que de las mismas se desprende para el saldo del sistema de pensiones, siempre bajo el supuesto de no modificar la normativa vigente. El *Cuadro 12.7* comienza a aclarar las cosas.

**CUADRO 12.7**  
**Saldo del Sistema de Pensiones en % del PIB**

Estudio	Año partida	Dato año origen	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Fedea .....	1995	-2,16	-2,60	-2,75	-2,94	-3,10	-3,24	-3,46
Seguridad Social .	1995	0,30	-0,10	-0,40	-0,90	s.d.	s.d.	s.d.
BBV .....	1993	-0,76	-1,61	-1,66	s.d.	s.d.	-1,77	s.d.
Towers* .....	1995	2,50	0,99	-0,19	-0,82	-1,24	-1,39	-1,43

s.d.: sin dato.

\* Se refiere sólo al Régimen General.

Con el fin de hacer posibles las comparaciones, se ha procedido a continuación a homogeneizar en el *Cuadro 12.8* los resultados, expresándolos en términos de la variación anual acumulada del saldo, en porcentaje del PIB, en el caso de que no se haga así en el estudio correspondiente, y refiriéndolos todos al mismo año de partida (1996).

Una vez obtenidos los crecimientos de los saldos, se proyectan sobre el saldo que arroja el actual sistema para el conjunto de las pensiones contributivas, calculado a partir de la muy reciente información proporcionada en la documentación que acompañaba al Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1996. Para dicho año como se observa en el *Cuadro 12.9*, el sistema de pensiones contributivas arrojará un déficit del 1,1% del PIB.

**CUADRO 12.8**  
**Variación acumulada del saldo en % del PIB**

Estudio	Año partida	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Fedea .....	1995	-0,44	-0,59	-0,78	-0,94	-1,08	-1,30
Seguridad Social ...	1995	-0,40	-0,70	-1,20	s.d.	s.d.	s.d.
FBBV .....	1993	-0,85	-0,90	s.d.	s.d.	-1,10	s.d.
Towers P* .....	1995	-1,51	-1,71	-2,34	-2,76	-2,81	-2,85
Media .....	1996	-0,80	-0,96	-1,45	-1,74	-1,84	-1,97

s.d.: sin dato.

\* Se refiere sólo al Régimen General.

Fuente: Maximino Carpio et al., en la investigación preparada para la Fundación BBV, *Cuantificación de los efectos de las reformas del Sistema público de pensiones contempladas en el Pacto de Toledo*.

**CUADRO 12.9**  
**Déficit acumulado y homogeneizado en % del PIB**  
**(Año de base: 1996)**

Estudio	Saldo año base	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Fedea .....	-1,1	-1,55	-1,70	-1,89	-2,05	-2,19	-2,41
Seguridad Social ...	-1,1	-1,51	-1,81	-2,31	s.d.	s.d.	s.d.
FBBV .....	-1,1	-1,96	-2,01	s.d.	s.d.	-2,16	s.d.
Towers P .....	-1,1	-2,61	-2,81	-3,44	-3,86	-3,91	-3,95
Media .....	-1,1	-1,90	-2,06	-2,55	-2,84	-2,94	-3,07

s.d.: sin dato.

Fuente: Maximino Carpio et al., trabajo citado para la Fundación BBV.

Como se puede observar, los resultados son bastante coherentes entre sí, una vez que se aplican los crecimientos del saldo obtenidos en cada estudio a un mismo saldo de partida. Entre el año 1996 y el 2000 se habrá producido un empeoramiento de la situación actual, según todas las investigaciones, en una gama que iría desde los 0,40 puntos porcentuales estimados por el estudio del Ministerio de Trabajo hasta los 1,51 puntos obtenidos en el de Towers Perrin, siendo la media de las cuatro estimaciones analizadas de 0,80 puntos, muy próxima a la que resulta de la investigación patrocinada por la Fundación BBV. Ello quiere decir que, si tomamos como valor más probable el de la media y partimos de que el sistema contributivo arroja un déficit del 1,1 en 1996, el sistema llegará a alcanzar, si no se toma ninguna medida, un déficit del 1,9% del PIB en el año 2000. En años posteriores se irá ampliando el déficit hasta situarse en el año 2005 algo por encima del 2%, sobrepasar el 2.5% en el 2010 y alcanzar niveles próximos a los 3 puntos del PIB al finalizar el primer cuarto del próximo siglo, momento en el que por la evolución demográfica es previsible una agudización de los problemas.

Si, alternativamente, se aplicaran todos los ingresos que actualmente se recaudan por cotizaciones a la financiación del sistema contributivo, en cuyo caso se partiría de un superávit del 0,16% en 1996, en el supuesto de que nada cambiase en cuanto a la normativa, se tendría ya en el año 2000 un déficit en el sistema de pensiones contributivas del 0,64% del PIB, que seguiría ampliándose en los años posteriores, llegando en el 2010 a representar el 1,29% del PIB y el 1,68% en el 2020.

Según lo dicho, para el sistema en su conjunto la situación crítica desde el punto de vista de su financiación se alcanza ya en los primeros años del próximo siglo, no previéndose elementos de carácter automático que contribuyan a paliar el déficit del sistema de pensiones, que seguirá incrementándose. Los resultados obtenidos muestran que, tal como se encuentra configurado, el sistema contributivo de pensiones no es viable en su modelo actual, alcanzando una situación crítica, por el fuerte déficit que se origina ya en el año 2000, coincidiendo precisamente con los inicios de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

De todo ello se deduce la necesidad de efectuar reformas profundas y urgentes que tomen como base el principio de proporcionalidad, restableciendo la conexión que debe existir entre pensiones con importes cotizados, como se preveía en el Pacto de Toledo con la finalidad de restablecer el mencionado principio.

### **13. LAS CONSECUENCIAS DEL PACTO DE TOLEDO**



## Puntos esenciales del Pacto de Toledo

Se conoce con el nombre de Pacto de Toledo al contenido del llamado oficialmente *Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse*<sup>54</sup> o *Ponencia Martín Villa*. Se contienen en él una serie de propuestas, que fueron consensuadas por el PSOE, el PP, IU, CiU, PNV, CC y UV, con lo cual adquirió un peso político considerable.

Su texto concluye con unas recomendaciones, que conviene sintetizar:

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación, con el fin de que las prestaciones contributivas se financien básicamente con cotizaciones y las no contributivas y las prestaciones universales, exclusivamente con cargo a los impuestos generales.
2. Constitución de reservas en los años de bonanza para cubrir los déficit de los años bajos del ciclo, sin tener que recurrir a la subida de cotizaciones.
3. Igualación de las bases de cotización en todos los grupos con los salarios reales y fijación de un tope máximo a las mismas común a todas las categorías laborales.

---

<sup>54</sup> Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en la sesión del 6 de abril de 1995, recibido en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, 12 abril 1995, V Legislatura, serie E, n.º 134.

4. Por lo que respecta a los Regímenes Especiales, modificación de la situación actual con el fin de que a igual protección le corresponda igual aportación, y reducción paulatina del número de los mismos para configurar en el futuro sólo dos regímenes: uno para trabajadores por cuenta propia y otro por cuenta ajena, con ciertas modalidades para algunos colectivos.
5. Reducción de la morosidad y de la economía sumergida.
6. Reafirmación de la eficacia del sistema mediante una mayor integración en la gestión, y mejora de la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, a fin de frenar el fraude.
7. Reducción de cotizaciones para fomentar el empleo, siempre que lo permita el equilibrio del sistema contributivo.
8. Reforzamiento de los principios de equidad y del carácter contributivo del sistema de tal forma que a partir de 1996 las prestaciones guarden mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado.
9. Facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen.
10. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas.
11. Robustecimiento del principio de solidaridad, en la medida en que los recursos lo permitan, ampliando la edad máxima para las pensiones de orfandad y mejorando las de viudedad.
12. Potenciación del sistema complementario de pensiones como fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.
13. Seguimiento y evaluación periódica de la situación financiera del sistema.

El pacto, lejos de cualquier atisbo de ruptura drástica del actual modelo de reparto, proponía medidas de reforma del sistema de pensiones que profundizaban más en la aplicación de los principios de dicho sistema contributivo de reparto, tales como afectación, equivalencia financiera o proporcionalidad, y responsabilidad financiera.

Estos tres principios están muy interrelacionados hasta el punto que constituyen ramas o manifestaciones de un principio o tronco general común que es el principio del beneficio. Dicho principio del beneficio establece una correspondencia, equivalencia o ligazón, entre financiación y utilidad derivada de la prestación, entre pago y gasto público. Aunque en menor medida que el principio de la capacidad de pago o capacidad económica, recogido en el artículo 31 de la Constitución, el principio del beneficio goza de predicamento doctrinal y se aplica profusamente en el sistema tributario español, en figuras tales como las Tasas o las Contribuciones Especiales. Además, y ello es especialmente relevante a efectos de la financiación de las prestaciones sociales contributivas, posibilita la aplicación de la técnica de la afectación impositiva, válida en supuestos concretos entre los que se encontrarían las pensiones.

La aplicación de forma más profunda y efectiva del principio del beneficio en el sistema español de pensiones contributivas, a través de sus manifestaciones concretas o subprincipios de afectación, equivalencia financiera o proporcionalidad y corresponsabilidad financiera, constituye el procedimiento más adecuado para asegurar, dentro de los condicionantes del actual sistema de reparto, el equilibrio financiero del sistema y conseguir una mejor asignación de recursos. Se trata, en definitiva, de conectar más y mejor el beneficio de la prestación con el coste del factor trabajo correspondiente al beneficiario de la misma, sin modificar la actual lógica inherente al sistema de reparto.

El principio del beneficio establece un criterio de reparto de la carga tributaria que se aproxima a la del pago de bienes y servicios en un mercado, con las indudables ventajas en términos de asignación eficiente de recursos que de ello se deriva. Lo anterior significa que estos mismos principios de afectación, proporcionalidad y corresponsabilidad se cumplirían aún en mayor medida con la aplicación de fórmulas de financiación de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social que fuesen acordes con la lógica del mercado, lo cual sucede en el modelo de capitalización. Cabe cuestionarse, por tanto, por qué aquí no se preconiza el restablecimiento del sistema de capitalización, que, con matices importantes, predominó en nuestro país hasta la década de 1960, y se postula, en cambio, un refuerzo del actual sistema de reparto. La respuesta a la anterior cuestión vendría condicionada, en primer lugar, por la existencia de valores asociados al sistema de reparto, referidos a la solución colectiva de los problemas económicos y a la solidaridad intergeneracional, con los que una parte significativa de la sociedad española, como se ha expuesto en el capítulo 9, está de acuerdo y que no están presentes en el modelo de capitalización.

Parece obvio que la preferencia por un sistema de reparto o por un sistema de capitalización depende de planteamientos ideológicos y de la valoración de los efectos económicos de ambos modelos. Ni el pluralismo de la sociedad española en el plano ideológico ni las conclusiones de la teoría económica en el plano técnico, como ya se ha señalado en el apartado *Reparto frente a capitalización*, del capítulo II, permiten inclinar claramente la balanza en favor de uno y otro sistema. En cualquier caso, la polarización extrema reparto-capitalización no parece adecuada puesto que pueden perfectamente coexistir ambos sistemas no sólo transitoriamente sino en la configuración definitiva del modelo general de pensiones.

Más concluyente parece el veredicto que se obtiene tras considerar las limitaciones que impone, en el caso español, la realidad demográfica y económica sobre la que tiene que operar el sistema. Las posibilidades de sustitución de forma general y simultánea de un sistema de reparto por uno de capitalización, dando por sentado el mantenimiento de los derechos adquiridos, son nulas, dado el coste inherente a la operación, como ha quedado claro en el capítulo II. A lo sumo, cabe plantearse una sustitución parcial y gradual de un sistema de reparto por otro de capitalización, durante un lapso considerable de tiempo y con unos costes que habría que cuantificar en diferentes supuestos, pero que en ningún caso serían despreciables.

De ahí que, sin voluntad de sustitución a largo plazo de un sistema por otro, son defendibles, en este caso, fórmulas mixtas que, lejos de perjudicar el cumplimiento de los objetivos finales, pueden reforzarlo, dando lugar a soluciones preferibles. Como recuerda el profesor Julio Segura, «desde el punto de vista teórico, las soluciones Pareto dinámicas no son proporcionadas por los sistemas de capitalización, sino por sistemas mixtos con un fuerte componente de reparto»<sup>55</sup>.

El principio de afectación impositiva implica destinar con carácter finalista una determinada recaudación a un gasto público concreto. En el caso que nos ocupa, la aplicación del principio de afectación demandaría que las cotizaciones sociales se destinasen, de forma finalista, a la financiación de las pensiones y demás prestaciones contributivas y que, por tanto, las prestaciones no conexas con el factor trabajo, como las pensiones asistenciales, deben financiarse a través del sistema fiscal general. Por otra parte, el cumplimiento del principio de afectación también demanda que exista una correspondencia entre la acción protectora y la aportación realizada dentro del propio

---

<sup>55</sup> Cfs. Julio Segura, «Algunos problemas de la protección social: el caso de las pensiones», *Papeles de Economía Española*, 1988, n.º 37, pág. 188.

sistema contributivo, evitándose que, percibiendo pensiones análogas, la presión fiscal por cotizaciones sociales varíe según el Régimen de Seguridad Social, como sucede actualmente en beneficio de algunos Regímenes Especiales, alguno tan importante como el Agrario.

El cumplimiento del principio de equivalencia financiera o proporcionalidad, que es una concreción actuarial de la idea de afectación, implica la existencia de una correlación o correspondencia entre el valor actualizado del flujo de cotizaciones efectuadas desde la fecha de alta en el sistema hasta la fecha de jubilación y el flujo actualizado de la pensión recibida desde la jubilación hasta la fecha de fallecimiento, de modo que el sistema sea «actuarialmente justo». Una primera reforma concreta que se deriva del indicado principio de equivalencia financiera o proporcionalidad es la de establecer una base reguladora de la pensión que tenga en cuenta todo el período contributivo del trabajador y no, como ha sucedido hasta 1996, los ocho años previos a la jubilación. Además, el porcentaje a aplicar a la base reguladora para calcular la pensión debería ser proporcional al número de años cotizados, si se quiere estableciendo un número máximo de años para facilitar la aplicación de la fórmula. Procediendo así se evitará que, como ha ocurrido hasta ahora, los diez primeros años de cotización den derecho al 50% de la base promedio de cotización, lo que equivale a un 5% por año, mientras que cada año adicional a los diez primeros sólo proporciona un 2% de la base de cotización<sup>56</sup>.

Para asegurar el equilibrio financiero del sistema puede ser necesario revisar periódicamente el porcentaje de la base reguladora que sirva para calcular la cuantía de la pensión, modificando así la tasa de sustitución entre las remuneraciones percibidas cuando se está en activo y la pensión de jubilación. Por otra parte, la posibilidad de retrasar la edad de jubilación sería otra medida coherente con el principio de equivalencia financiera, corrigiéndose con ello el desequilibrio creciente entre el período de vida activa o contributivo, más corto al aumentar el período de formación, y el período de jubilación o de recepción de la prestación, más largo por el aumento de la esperanza de vida.

---

<sup>56</sup> Esta situación se empezará a modificar si prospera el Proyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social actualmente en el Congreso de los Diputados, sin que las modificaciones propuestas consigan el cumplimiento del principio de proporcionalidad. Véase su texto en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de 26 de diciembre de 1996; reproducido en *Perspectivas del Sistema Financiero*, 1996, n.º 56, págs. 110-116.

Por último, el principio de corresponsabilidad financiera obliga a que quienes obtienen la utilidad de un gasto o de una prestación pública sean, a su vez, quienes soporten la carga financiera del mismo. Dicho principio choca con la actual distribución asimétrica entre las cotizaciones del empleador o empresario y del empleado, según la cual el colectivo que más se beneficia del gasto es quien en menor medida participa en la financiación del mismo, al menos de manera directa y formal. En 1996 y para el conjunto del sistema, el empresario aporta un 70% de la financiación y el trabajador un 30%, siendo aún mayor la desproporción en el Régimen General de la Seguridad Social. Corregir dicho desequilibrio evitaría la existencia de una «ilusión financiera», al tiempo que podría reducir distorsiones que inciden sobre la competitividad, como se argumenta en el capítulo 8.

Por todo ello es muy importante señalar que, implícita o explícitamente, el *Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse* fruto del consenso parlamentario, o *Pacto de Toledo*, ha asumido los principios de afectación, equivalencia financiera o proporcionalidad y corresponsabilidad y, por consiguiente, su desarrollo implica proceder a unas reformas concretas en la línea que se deriva del indicado desarrollo de los citados principios. Al proceder de esta manera los firmantes del Pacto de Toledo abogan por una profundización en la esencia del sistema contributivo de pensiones. Estamos ante una reforma que no sólo no desvirtúa la lógica del sistema sino que, por el contrario, avanza hacia una aplicación más pura y coherente del mismo, lo que constituye, sin duda, un importante activo de este acuerdo. Claro es que la anterior valoración general positiva del Pacto de Toledo no impide que debamos reconocer la existencia de quiebras e incoherencias en la aplicación de los principios de la reforma, lo que constituiría algo así como el peaje pagado por transitar de lo doctrinalmente correcto a lo políticamente posible.

En relación con esto último, y en síntesis, puede afirmarse que el principio de proporcionalidad quiebra al dar prioridad a la reducción de las cotizaciones procedentes del trabajo de baja cualificación y de sectores más intensivos en mano de obra, opción que, por otra parte, viene avalada por determinadas instancias comunitarias y un amplio sector de la doctrina. Tampoco se compadece con el principio de proporcionalidad el mantenimiento de un tope máximo de prestación o la introducción de la idea de redistribución en favor de los menos favorecidos con independencia de la aportación efectuada al sistema. Esta finalidad de la redistribución debería conseguirse a través del nivel no contributivo o asistencial del sistema,

correspondiendo al nivel contributivo la realización de la idea de solidaridad intergeneracional.

La idea de proporcionalidad entre pensión percibida y período de contribución no se alcanza plenamente en las propuestas del Pacto de Toledo dentro del propio Régimen General. Y más tímido es aún el planteamiento cuando se aborda la introducción del principio de proporcionalidad en los Regímenes Especiales.

Pero, pese a estas incoherencias y a otras que podrían señalarse, es evidente que el Pacto de Toledo ha significado un planteamiento positivo y útil para abordar la reforma de nuestro sistema de pensiones. De todos modos han señalado los profesores Carpio y Domingo<sup>57</sup>: «consideramos que el Pacto de Toledo, si bien supuso un punto de partida para contribuir a crear en la sociedad la conciencia de la necesidad de adaptación del sistema de pensiones a las nuevas circunstancias, no debe considerarse un punto de llegada».

Tampoco podemos considerar un punto de llegada el *Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social*<sup>58</sup>, firmado el 9 de octubre de 1996 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales Confederación de Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, que derivó del Pacto de Toledo y el mencionado Proyecto de Ley del mismo nombre en el que ha cristalizado, hasta el momento, la propuesta de aplicación concreta de medidas. Incluso, como del Proyecto de Ley sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social puede derivarse una aplicación de carácter parcial en cuanto a su contenido y demasiado gradual en cuanto al calendario en relación con las Propuestas del Pacto de Toledo, se correría el riesgo de comprometer seriamente la consecución del objetivo perseguido, que no es otro que el de asegurar el equilibrio financiero del sistema. Pero esto va a depender de la redacción definitiva de la Ley y, por ello, no es posible decir mucho más, aunque sí es preciso adelantar que una pieza básica de la reforma acordada en el Pacto de Toledo es la propuesta de separación y clarificación de las fuentes de financiación. Los autores del estudio entienden que la corrección del desequilibrio financiero del sistema obliga a adoptar esta medida de forma inmediata sin demorarla hasta el año 2000, como contempla el Anteproyecto de Ley. Nuestra

<sup>57</sup> Cfs. Maximino Carpio y Eugenio Domingo, *Presente y futuro de las pensiones en España*, Encuentro Ediciones, Madrid, 1996, pág. 111.

<sup>58</sup> Véase en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social*, Colección Seguridad Social, n.º 16; reproducido en *Perspectivas del sistema financiero*, 1996, n.º 56, págs. 106-110.

simulación se ha realizado bajo este supuesto de aplicación inmediata de la medida y aun así el desequilibrio del sistema durante los próximos ejercicios es significativo. Por ello, entendemos que es importante transmitir el mensaje de que es necesario proceder sin demora, y de forma completa, a la aplicación de las medidas contempladas en el Pacto de Toledo y que cualquier retraso o aplicación parcial compromete seriamente el equilibrio futuro del sistema contributivo de pensiones.

### **Las consecuencias previsibles del Pacto de Toledo**

De lo señalado se desprende lo mucho que interesa saber si la estricta aplicación de las medidas contenidas en este Pacto de Toledo son de por sí suficientes, o no, para asegurar el equilibrio del sistema contributivo de pensiones. Como se ha ampliado el conocimiento de hechos económicos respecto a la situación recogida en el modelo de proyección empleado por el equipo dirigido por José Barea, que se utiliza en el capítulo 12 y, por otra parte, con la riquísima documentación demográfica ofrecida por José Antonio Fernández Cordero en *Demografía, actividad y dependencia en España*<sup>59</sup>, se han introducido en el mencionado modelo, junto con las principales propuestas contenidas en el Pacto de Toledo las siguientes medidas: separación y clarificación de las fuentes de financiación; ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión; aplicación del principio de proporcionalidad entre el número de años cotizados y la cuantía de las pensiones, con ampliación del período de cotización de 35 a 40 años para alcanzar el 100% de la base reguladora; finalmente, retraso de la edad de jubilación y constitución de reservas. Por tanto las relaciones funcionales del capítulo anterior se mantienen intactas, aunque no así los valores de partida, que se adecuan a las posibilidades más recientes de obtener datos actualizados y estimados. De esta manera se obtienen algunas variaciones del déficit del sistema de pensiones en términos de porcentaje del PIB.

Como ya hemos señalado el sistema contributivo de pensiones arroja en la actualidad un déficit que calculamos para 1996 equivalente al 1,1% del PIB, si imputamos a la financiación de las pensiones contributivas sólo aquella proporción de la recaudación por cotizaciones que en la estructura financiera del sistema de la Seguridad Social le correspondería en 1996. Tam-

---

<sup>59</sup> Fundación BBV, Bilbao, marzo 1996.

bién hemos destacado que, según todos los estudios realizados, tanto por instituciones públicas como privadas, el saldo actual irá empeorando con el paso del tiempo, si no se introducen de forma rápida y decidida una serie de reformas con la finalidad de hacerlo viable. Recuérdese que el déficit actual del 1,1% se elevará hasta casi el 2% en el año 2000 y llegará hasta el 3% del PIB en el año 2020 bajo las hipótesis manejadas en este informe. Recalquemos que aun bajo el supuesto de que se afectaran todos los ingresos por cotizaciones a la financiación de las pensiones contributivas, en cuyo caso podríamos partir en 1996 de un superávit equivalente al 0,16% del PIB, ya en el año 2000 se habría alcanzado un déficit del 0,64% y en el 2020 podría llegar hasta 1,5 puntos porcentuales del PIB como se sintetiza en el *Cuadro 13.1*.

**CUADRO 13.1**  
**Evolución del Saldo \***

	1996	2000	2010	2020
Estructura actual .....	-1,1	-1,90	-2,55	-2,94
Cotizaciones afectadas a pensiones .....	0,16	-0,64	-1,29	-1,39

\* Media de los distintos estudios.

## El problema del déficit y el Pacto de Toledo

La alternativa que queda a corto plazo para equilibrar el sistema es la de afectar a la financiación de las pensiones contributivas la recaudación obtenida mediante cotizaciones, a sabiendas de que la parte del sistema que antes era financiada con cotizaciones tendría que serlo a partir de ese momento con la subida de otros impuestos o la reducción de gastos o, alternativamente, incurriendo en déficit, y, en consecuencia, con emisión de deuda pública. Se trata, precisamente de uno de los principios a que debe atender la reforma del actual sistema español de Seguridad Social. A este respecto, el Pacto de Toledo en su Recomendación n.º 1 establece que «la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general».

De acuerdo con esta recomendación, en el modelo que se desarrolla, toda la recaudación por cotizaciones sociales, por consiguiente, se destina íntegramente a la financiación de prestaciones contributivas. Este proceder, es necesario subrayarlo, implica que una partida importante de gastos no contributivos, que actualmente se financian con cargo a cotizaciones sociales,

pierde esta fuente de financiación y deberá encontrarla en el sistema fiscal general. En el modelo suponemos que esta desvinculación financiera se produce a partir del ejercicio de 1996. En el acuerdo político firmado entre el Gobierno y los sindicatos se establece un calendario que culmina en el año 2000. Procede, por consiguiente, en primer lugar calcular el porcentaje que las pensiones de jubilación significan sobre el total de prestaciones contributivas. Una vez hallado dicho porcentaje, lo trasladaremos a la vertiente de la financiación para determinar el montante de cotizaciones sociales que pueden destinarse a la financiación de pensiones de jubilación contributivas.

En el *Cuadro 13.2* se refleja la situación financiera del sistema de pensiones de jubilación contributivas según datos de liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social para 1995<sup>60</sup>, bajo la hipótesis de separación de fuentes de financiación.

El dato de ingresos por cotizaciones sociales, en la parte proporcional asignable a la financiación de pensiones contributivas y el dato de gastos por pensiones de jubilación contributivas correspondiente al ejercicio de 1995, contenidas en el *Cuadro 13.2*, constituye el punto de partida de la proyección de ingresos y gastos, supuesta la inmediata aplicación de la Recomendación n.º 1 del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación.

Como hipótesis central para construir la proyección se parte de un incremento anual acumulativo del PIB en el período 1996-2020 del 2,5%, en términos reales. Esta hipótesis de crecimiento implica una reducción de crecimiento económico de entre 0,5 y 1 punto porcentual, según el subperíodo que se considere, en relación con la hipótesis central que habíamos establecido en el capítulo 12, lo cual requiere una explicación.

En primer lugar, parece oportuno establecer una única tasa de crecimiento económico a lo largo del período de proyección para cada escenario. Distintos organismos internacionales cuyas previsiones tomamos como base para formular las hipótesis de crecimiento establecían para el período 1995-2000 unas de crecimiento del PIB español relativamente altas que difícilmente podían mantenerse a largo plazo. Distintas revisiones posteriores de las previsiones de crecimiento económico han reducido aquellas tasas de crecimiento, colocándolas en una senda más realista susceptible de mantenerse a largo plazo. Mantener la

---

<sup>60</sup> Cfs. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Seguridad Social. Liquidación del ejercicio 1995*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.

**CUADRO 13.2**

**Situación financiera del nivel contributivo de la Seguridad Social bajo la hipótesis de separación de fuentes de financiación.**

**Datos de liquidación del Presupuesto de 1995**

Concepto	Millones de pesetas
I. Gastos contributivos: .....	7.020.857
(A+B+C)	
– Pensiones: .....	6.190.361
<b>III. Jubilación</b> .....	<b>3.360.470</b>
Invalidez .....	1.580.166
Viudedad .....	1.146.954
Orfandad .....	82.588
Favor Familiares .....	20.183
– Incapacidad temporal .....	561.707
– Maternidad .....	55.120
– Prestaciones Familiares .....	48.045
– Otras prestaciones económicas .....	10.053
A. Total gasto en prestaciones económicas contributivas .	6.865.286
B. Gasto en gestión de prestaciones económicas .....	53.381
C. Gasto en Tesorería, Informática y Otros .....	102.190
II. Ingresos de cotizaciones sociales .....	6.980.092
<b>IV. Cotizaciones sociales imputables a pensiones de jubilación contributivas</b> .....	<b>3.340.672</b>
Saldo presupuestario imputable al nivel contributivo (II-I) .	-40.765
<b>Saldo presupuestario imputable a pensiones de jubilación contributiva: (IV-III)</b> .....	<b>-19.798</b>

Fuente: Elaboración de Maximino Carpio *et al.* a partir de Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

misma tasa de crecimiento a lo largo del período de la proyección, simplifica el modelo sin perjudicar sensiblemente el valor de sus principales conclusiones.

En línea con las revisiones a la baja del crecimiento económico establecidas para todos los países sin la excepción de España, se ha optado por elegir como hipótesis central de crecimiento económico en el período 1997-2020 la que se había establecido como hipótesis mínima en el período 2000-2020 en el apartado *Escenarios de crecimiento a medio y largo plazo* del capítulo 12. Como, en definitiva, de lo que se trata es de estimar el desequilibrio del sistema contributivo de pensiones de jubilación, que será tanto mayor cuanto menor sea el crecimiento económico, este cambio introduce mayor realismo y credibilidad en el modelo en el sentido de que no podrá argumentarse que el desequilibrio no resulta mayor porque se beneficia de una hipótesis de crecimiento demasiado optimista. Al igual que en la investigación básica, la hipótesis central de crecimiento del 2,5% se enmarca en una hipótesis mínima del 2% y en una máxima del 3%, que coincide con la central de la proyección estudiada más arriba en este capítulo. La hipótesis central del

2,5% admite, a su vez, dos variantes. En la primera, que pasa a ser la hipótesis central básica, se supone un incremento de la productividad aparente del 1,5%, lo que implica un aumento del empleo del 1%. En la segunda variante, que se puede denominar hipótesis central bis, se eleva la productividad aparente al 2% como resultado de una reducción del crecimiento del empleo al 0,5%. En las hipótesis máxima y mínima, la productividad aparente mantiene la cifra de crecimiento de la hipótesis central básica, es decir, un 1,5%, lo que implica que las diferencias en la tasa de crecimiento económico obedecen a modificaciones en la tasa de aumento del empleo.

En el capítulo anterior, para todo el período de la proyección, se había establecido una previsión de evolución de la productividad del 2,5% que parecía defendible a partir de la evolución histórica de esta variable en nuestro país, puesto que el citado porcentaje es la media de los últimos 17 años. Lo cierto es que cambios estructurales en el mercado laboral en la línea de una mayor flexibilización, como los que presumiblemente se seguirán produciendo, permiten pensar que con un determinado nivel de crecimiento del PIB va a ser posible generar más empleo, lo que dará como resultado una reducción de la variable de ajuste que es la productividad aparente. Por ello, incluso en la actual hipótesis máxima de crecimiento del 3% se ha optado por suponer ahora que dicha tasa de aumento del PIB se obtiene como resultado de un mayor crecimiento del empleo con respecto al de la parte inicial de este capítulo, donde se juega, lógicamente, con un mayor crecimiento de la productividad. Obviamente, con mayor razón deberá reducirse el aumento previsto de la productividad en los escenarios que presuponen una reducción de la tasa de crecimiento económico.

En todos los escenarios previstos, el crecimiento de los salarios reales se sitúa en el 1%. Debe advertirse que a diferencia de lo que ocurre con el crecimiento económico, el empleo y la productividad aparente, la tasa de aumento de los salarios no constituye una variable especialmente relevante a efectos del equilibrio del sistema contributivo de pensiones, según se puede comprobar en simulaciones efectuadas en los diferentes escenarios. La razón estriba en que el incremento salarial afecta a las dos vertientes del sistema de pensiones, el de los ingresos y el de los gastos, compensándose ambos efectos en la incidencia final sobre el saldo del sistema.

El *Cuadro 13.3* resume, para cada uno de los escenarios introducidos, las tasas de crecimiento previstas de las variables que inciden en el equilibrio del sistema.

**CUADRO 13.3****Tasas de crecimiento en distintos escenarios \***

Hipótesis	PIB	Productividad	Empleo	Salarios reales
Máxima .....	3	1,5	1,5	1
Central .....	2,5	1,5	1	1
Central bis .....	2,5	2	0,5	1
Mínima .....	2	1,5	0,5	1

\* Anuales acumulativas.

**Resultado de las proyecciones y valoración de las mismas**

Para cada uno de los cuatro escenarios mencionados, el Cuadro 13.4 resume la evolución del saldo en términos del PIB del sistema contributivo de pensiones de jubilación en el supuesto de separación y clarificación de las fuentes de financiación a partir del ejercicio de 1996, sin la introducción de ninguna medida de corrección.

Como ha se ha indicado, en la medida en que la separación y clarificación de las fuentes de financiación se adopte de forma paulatina, para graduar el impacto sobre el déficit público de la asunción del gasto de las prestaciones no contributivas por el sistema fiscal general tras la pérdida de financiación de las cotizaciones sociales, el desequilibrio del sistema en los primeros años de la proyección será mayor.

Si se admite como más verosímil la hipótesis central básica, se observa cómo el desequilibrio del sistema va aumentando con rapidez hasta alcanzar un máximo en el año 2003, con un desequilibrio del 0,68% del PIB. A partir de este año, el sistema va corrigiendo su desequilibrio hasta llevarlo a un mínimo del 0,33% del PIB en el año 2009, para luego estabilizarse en un margen de déficit de entre el 0,34% y el 0,41% del PIB.

La misma tendencia se observa en la proyección correspondiente a la hipótesis central bis. En este caso, el déficit del sistema contributivo de pensiones también crece con celeridad hasta alcanzar un máximo relativo del 1,1% del PIB en el año 2004, cifra que actúa de techo durante casi una década para ser rebasada en el año 2012, momento a partir del cual el desequilibrio del sistema se va acentuando paulatinamente hasta el límite de la proyección.

Resulta importante subrayar que, con el mismo crecimiento económico del 2,5% en el periodo 1996-2020, el déficit del

**CUADRO 13.4**  
**Saldo del sistema contributivo de pensiones**  
**de jubilación**  
**(en % del PIB)**

Año	Hipótesis			
	Central básica	Central bis	Máxima	Mínima
1996	+0,11	+0,06	+0,16	+0,06
1997	-0,06	-0,16	+0,04	-0,16
1998	-0,19	-0,34	-0,03	-0,34
1999	-0,33	-0,53	-0,12	-0,54
2000	-0,45	-0,70	-0,20	-0,72
2001	-0,54	-0,83	-0,23	-0,86
2002	-0,60	-0,95	-0,25	-0,98
2003	-0,68	-1,07	-0,27	-1,11
2004	-0,67	-1,10	-0,21	-1,15
2005	-0,58	-1,06	-0,08	-1,11
2006	-0,43	-0,95	+0,11	-1,00
2007	-0,47	-1,04	+0,11	-1,10
2008	-0,39	-0,99	+0,24	-1,06
2009	-0,33	-0,98	+0,33	-1,05
2010	-0,35	-1,04	+0,36	-1,12
2011	-0,36	-1,09	+0,40	-1,17
2012	-0,39	-1,16	+0,41	-1,26
2013	-0,37	-1,18	+0,47	-1,29
2014	-0,37	-1,22	+0,51	-1,34
2015	-0,41	-1,30	+0,51	-1,43
2016	-0,41	-1,34	+0,55	-1,48
2017	-0,39	-1,35	+0,61	-1,50
2018	-0,36	-1,36	+0,67	-1,52
2019	-0,37	-1,40	+0,70	-1,57
2020	-0,37	-1,44	+0,74	-1,62

sistema resulta ser considerablemente menor si dicho crecimiento se obtiene a partir de un mayor aumento del empleo. En otras palabras, aunque el crecimiento del PIB y el crecimiento del empleo están correlacionados, la variable relevante a efectos de corregir el desequilibrio del sistema contributivo de pensiones, no es el crecimiento económico, sino el crecimiento del empleo. Para reequilibrar el sistema de pensiones no importa tanto crecer mucho como generar mucho empleo. Hasta tal punto esto es así, que si la economía española consiguiera consolidar ritmos de crecimiento del 3% (hipótesis máxima) el desequilibrio máximo del sistema de pensiones contributivas quedaría limitado a un máximo del 0,27% del PIB en el año 2003 para corregirse en el 2006 y generar superávit crecientes en los siguientes ejercicios. Incluso aceptando lo peor, tal como se observa en la proyección correspondiente a la hipótesis mínima, el desequilibrio crece, de nuevo, con rapidez, hasta el año 2004, en el que se alcanza un máximo relativo del 1,15% del PIB. Siguen, a continuación, unos ejercicios de estabilización del déficit del sistema por debajo de esta cota, la cual se rompe a partir del año 2011 para reiniciar un paulatino aumento a lo largo del resto del horizonte de la proyección.

Considerando conjuntamente los cuatro escenarios de esta proyección se puede afirmar que cabe distinguir tres períodos relevantes a efectos del grado de desequilibrio del sistema de pensiones contributivas. Un primer período iría de 1997 hasta los años 2003-2004 en el que el equilibrio se deteriora con relativa rapidez y se alcanza un desequilibrio que razonablemente se situará entre medio y un punto porcentual del PIB, esto es, un desequilibrio que podemos calificar de «preocupante» pero de ningún modo de «alarmante». Seguirá un segundo período de relativa mejora entre los años 2004 y 2009-2010, en el que la tensión del déficit decrece. A partir de la segunda década del próximo siglo el deterioro del sistema vuelve a acentuarse, lo que configuraría un tercer período 2010-2020 de empeoramiento del equilibrio excepto en el supuesto de que la economía española consolidase tasas de crecimiento de la economía y del empleo que desde la perspectiva actual deben calificarse de optimistas. Aparece, por tanto, un primer período crítico, que va desde 1997 hasta los primeros años del próximo siglo, en el que hay que acentuar las medidas correctoras. Superada la crisis del 2003-2004, el sistema ve cómo mejora el desequilibrio, la tensión se reduce, se gana margen de maniobra y resulta más fácil consolidar reformas que garanticen una estabilidad a largo plazo. Con esta perspectiva, demorar las reformas resultaría absurdo, puesto que la incidencia de las mismas debe realizarse en los próximos ejercicios que es cuando va a ser más necesaria.

## La corrección del Pacto de Toledo

A continuación procederemos a estimar el efecto corrector derivado de la aplicación de las distintas medidas contempladas en el Pacto de Toledo. A tal efecto, hemos partido de la proyección correspondiente a la hipótesis central del *Cuadro 13.3*. Comenzaremos por analizar los efectos derivados de la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión.

Desde los 8 años que hay establecidos actualmente, según el artículo 140 de la Ley General de la Seguridad Social, el período del cómputo se va extendiendo progresivamente hasta alcanzar los 40 años, cifra que se hace coincidir con el número mínimo de años de cotización necesarios para que la pensión tenga una cuantía del 100% de la base reguladora, en coherencia con la propuesta contemplada en el punto siguiente. La medida profundiza en la idea de hacer que el sistema de pensiones sea actuarialmente justo. Y hay que subrayar que esa equidad no necesariamente implica un

perjuicio para el cotizante, puesto que no faltarían situaciones en las que la aplicación de la propuesta produciría una mejora de la pensión en beneficio de colectivos de economías relativamente modestas, como son las de las personas en situación de paro en los años inmediatamente anteriores a la jubilación. Para evitar saltos que puedan perjudicar significativamente a algunos grupos de cotizantes, la ampliación del período se realiza paulatinamente, de acuerdo con el calendario establecido en el *Cuadro 13.5*.

Para conocer el efecto de la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora, se parte de su cálculo según la normativa vigente. Se irá comparando este resultado con los de la ampliación del número de años según el *Cuadro 13.5*.

**CUADRO 13.5**  
**Calendario de ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora**

En 1996	se requieren	8 años
" 1997	"	9 "
" 1998	"	10 "
" 1999	"	11 "
" 2000	"	12 "
" 2001	"	13 "
" 2002	"	14 "
" 2003	"	15 "
" 2004	"	16 "
" 2005	"	17 "
" 2006	"	18 "
" 2007	"	20 "
" 2008	"	22 "
" 2009	"	24 "
" 2010	"	26 "
" 2011	"	28 "
" 2012	"	30 "
" 2013	"	32 "
" 2014	"	34 "
" 2015	"	36 "
" 2016	"	38 "
" 2017	"	40 "

### Estimación del efecto de la inflación

En la actualidad la base reguladora se calcula estimando la media de las bases de cotización de los ocho últimos años, actualizados los seis primeros según el índice de precios correspondiente. Dado que el índice de precios utilizado no es neutral para el cálculo de las bases futuras, se van a efectuar distintos supuestos sobre la inflación con el fin de conocer el efecto que sobre los resultados puede tener una desviación en las previsiones de inflación.

1.º Efectos de la ampliación de un año en el cálculo de la base reguladora bajo el supuesto de inflación constante del 3%

Se parte del supuesto de una inflación anual del 3% y de un crecimiento real de los salarios del 1% acumulativo anual. 100 es la base de cotización del octavo año anterior al hecho causante de la pensión, que es el primero que se tendrá en cuenta según la legislación vigente para el cálculo de la base reguladora. Con los supuestos anteriores la evolución de las bases de cotización será la que aparece en el Cuadro 13.6. Dado que en los seis primeros años dichas bases de actualizan por el índice de precios, las bases actualizadas serán las que aparecen en la columna correspondiente del mismo cuadro.

**CUADRO 13.6**  
**Evolución de las bases de cotización**

Año	Base de cotización	Actualización de las bases
8.º	100,00	100,00 (1,03) <sup>6</sup> = 119,41
7.º	104,03	104,03 (1,03) <sup>5</sup> = 120,60
6.º	108,22	108,22 (1,03) <sup>4</sup> = 121,80
5.º	112,58	112,58 (1,03) <sup>3</sup> = 123,02
4.º	117,12	117,12 (1,03) <sup>2</sup> = 124,25
3.º	121,84	121,84 (1,03) <sup>1</sup> = 125,50
2.º	126,75	126,75 (1,03) <sup>0</sup> = 126,75
1.º	131,86	131,86 (1,03) <sup>0</sup> = 131,86

La base reguladora resultante, siguiendo la normativa actual, sería  $993,19/8 = 124,15$ . Su relación con el último salario es  $124,15/131,86 = 94,15$ .

Si ahora se supone que se añade un año más al cálculo de la base, habría que incluir el salario del año noveno anterior a la jubilación, actualizado por la inflación acumulada hasta el segundo año, cuyos resultados aparecen en el Cuadro 13.7.

La base reguladora, como media de las bases de cotización de los nueve últimos años sería:  $1.111,42/9 = 123,49$ . Si se compara con la base resultante de incluir los ocho últimos años (124,15), se observa que, al añadir un año al cálculo de la base, ésta se ha reducido en un 0,5316%. Como el porcentaje a aplicar a la base para calcular la pensión no ha variado, la pensión media de quienes acceden a ella se habrá reducido en el mismo porcentaje, un 0,5316%.

**CUADRO 13.7**  
Evolución de las bases de cotización con un año adicional

Año	Base de cotización	Actualización de las bases
9.º	96,13	96,13 (1,03) <sup>7</sup> = 118,23
8.º	100,00	100,00 (1,03) <sup>6</sup> = 119,41
7.º	104,03	104,03 (1,03) <sup>5</sup> = 120,60
6.º	108,22	108,22 (1,03) <sup>4</sup> = 121,80
5.º	112,58	112,58 (1,03) <sup>3</sup> = 123,02
4.º	117,12	117,12 (1,03) <sup>2</sup> = 124,25
3.º	121,84	121,84 (1,03) <sup>1</sup> = 125,50
2.º	126,75	126,75 (1,03) <sup>0</sup> = 126,75
1.º	131,86	131,86 (1,03) <sup>0</sup> = 131,86

2.º *Efectos de la ampliación de un año en el cálculo de la base reguladora bajo el supuesto de inflación constante del 2%*

Si repetimos las operaciones anteriores, pero haciendo ahora el supuesto de que la inflación anual es del 2%, los resultados de añadir un año al cálculo de la base reguladora serían los reflejados en el Cuadro 13.8.

**CUADRO 13.8**  
Evolución de las bases de cotización con reducción de la inflación

Año	Base de cotización	Actualización de las bases
9.º	97,07	97,07 (1,02) <sup>7</sup> = 111,50
8.º	100,00	100,00 (1,02) <sup>6</sup> = 112,61
7.º	103,02	103,02 (1,02) <sup>5</sup> = 113,74
6.º	106,13	106,13 (1,02) <sup>4</sup> = 114,88
5.º	109,34	109,34 (1,02) <sup>3</sup> = 116,03
4.º	112,64	112,64 (1,02) <sup>2</sup> = 117,19
3.º	116,04	116,04 (1,02) <sup>1</sup> = 118,36
2.º	119,54	119,54 (1,02) <sup>0</sup> = 119,54
1.º	123,15	123,15 (1,02) <sup>0</sup> = 123,15

La base reguladora con la normativa actual sería:  $935,54/8 = 116,94$ . Su relación con el último salario sería:  $116,94/123,15 = 94,96\%$ . La base reguladora con nueve años sería:  $1.047,04/9 = 116,33$ . El efecto de introducir un año más, bajo el supuesto de inflación del 2%, es de una reducción de la base reguladora, y en consecuencia de la pensión, del 0,5216%, es decir, en una diezmilésima: por cada 10.000 pesetas en la base reguladora, al ampliar en un año el cálculo de la base se perdería una peseta, si la inflación es, en vez del 3%, del 2% en los nueve años anteriores.

## Cuantificación de los efectos de la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión hasta llegar a los cuarenta

Se parte del supuesto de que para el cálculo de la base reguladora se va ampliando el número de años de uno en uno entre 1997 y el 2006, año este último en el que se utilizarían las bases de cotización de los últimos 18 años. A partir del año 2007 se amplían dos años por año, hasta llegar al máximo de 40 años en el 2017. La reducción que sobre la base reguladora tiene el ir añadiendo años según esta cadencia, y bajo los supuestos de crecimiento de los salarios reales del 1% acumulativo anual, es la que aparece en el Cuadro 13.9 que se ha calculado según la metodología desarrollada en el apartado anterior.

**CUADRO 13.9**  
Reducción de la base reguladora al ir incrementando el número de años

Años para el cálculo	Base cotización (1)	Reducción	
		Base reguladora (2)	En % (3)
8	100,00	103,57	-
9	99,01	103,06	0,492
10	98,03	102,56	0,975
11	97,06	102,06	1,458
12	96,10	101,56	1,941
13	95,15	101,07	2,414
14	94,20	100,58	2,887
15	93,27	100,09	3,360
16	92,35	99,60	3,83
17	91,43	99,17	4,25
18	90,53	98,64	4,76
19	89,63		
20	88,74	97,69	5,68
21	87,87		
22	86,99	96,76	6,57
23	86,13		
24	85,27	95,84	7,46
25	84,43		
26	83,60	94,93	8,34
27	82,77		
28	81,95	94,03	9,21
29	81,14		
30	80,34	93,15	10,06
31	79,54		
32	78,75	92,27	10,91
33	77,97		
34	77,20	91,41	11,74
35	76,44		
36	75,68	90,55	12,57
37	74,93		
38	74,19	89,71	13,38
39	73,46		
40	72,73	88,88	14,18

(1) Bajo el supuesto de no inflación y crecimiento real de los salarios del 1%.

(2) Media respectiva de las bases de cotización de 8, 9, 10... años, de acuerdo con la metodología descrita.

(3) Sobre la base reguladora calculada según la normativa vigente.

En ella aparece en la primera columna el número de años empleados para el cálculo de la base reguladora; en la segunda se hace 100 la base de cotización del año octavo, último que antes de la modificación entraba en el cómputo de la base reguladora, y a partir de dicho valor se van calculando hacia atrás las bases de cotización de los años anteriores, bajo el supuesto de que entre un año y el anterior la diferencia de base de cotización se debe únicamente a la subida del 1% que se ha supuesto para los salarios reales. En la tercera columna aparece calculada la base reguladora de la pensión a medida que se van añadiendo años sucesivos a su cálculo. Y, finalmente, en la última columna se consigna el ahorro, expresado en tanto por ciento, que supone el aumento del número de años empleados para el cálculo de la base reguladora.

Para estimar el ahorro total que supone para el sistema la medida comentada hay que reducir el gasto en pensiones de las altas de cada año, en el porcentaje que corresponde en cada caso. Esto exige calcular, en primer lugar, el número de altas que se producirán en cada año. Este cálculo se ha hecho a partir de las proyecciones demográficas, suponiendo que se mantiene constante la relación media entre los que en un año cumplen los 65 años y se jubilan. Esta se calculará para los últimos 5 años que son de los que se dispone de información. Los resultados de dichos cálculos se recogen en la segunda columna del *Cuadro 13.10*. En segundo lugar es preciso calcular la pensión media de las altas del sistema para cada año. En la 3.ª columna del *Cuadro 13.11* se consignan los valores correspondientes, expresados en pesetas mensuales y con poder adquisitivo de 1996, bajo el supuesto de que la indicada pensión crece un 1% acumulativo anual, igual que lo supuesto para los salarios reales. Sobre esta base, se procede a cuantificar el ahorro total del sistema en el *Cuadro 13.11*, expresado por mensualidades en términos absolutos.

Una vez calculado el ahorro expresado en mensualidades, se pasa a estimar el ahorro acumulado en términos anuales y en el *Cuadro 13.12* se expresa como porcentaje del PIB.

Se observará que los resultados de esta estimación coinciden con los ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el año 2000 y superan a los calculados por el Ministerio a partir del año 2005. Esto último es lógico que ocurra, ya que el supuesto del que se partía en el estudio del Ministerio era el de introducir un año más de cotización para el cálculo de la base reguladora desde 1997 hasta llegar a los 15 años en el 2003, permaneciendo el resto del período estancado en 15 el número de años empleados para el cálculo de la base reguladora. En cambio, en la estimación que se acaba

de presentar, se continúa hasta completar los 40 años en el 2017.

De los resultados observados se puede concluir que esta medida apenas si tiene efecto durante los primeros años, dada la lentitud con la que se introduce, pero que si se amplía el cómputo de la base reguladora a toda la vida laboral, que la hemos situado en los 40 años, a largo plazo puede resultar una medida lo suficientemente potente como para por sí sola dar cuenta de la reducción del déficit del sistema en más de 0,5 puntos porcentuales del PIB.

**CUADRO 13.10**  
**Altas de jubilación por año**

Años	Población (1)	Altas (2)
1996	426.440	255.224
1997	414.713	247.206
1998	428.913	256.704
1999	428.926	256.712
2000	408.552	244.518
2001	406.970	243.572
2002	420.006	251.374
2003	369.548	221.174
2004	324.385	194.144
2005	282.628	169.153
2006	421.087	252.020
2007	336.187	201.208
2008	362.109	216.722
2009	415.179	248.485
2010	416.238	249.118
2011	440.285	263.511
2012	410.695	245.801
2013	428.122	256.231
2014	465.597	278.660
2015	440.291	263.514
2016	423.135	253.246
2017	427.608	255.923
2018	455.495	272.614
2019	453.134	271.201
2020	449.196	268.844

(1) Población que cumple los 65 años.

(2) Número de altas de pensiones de jubilación, calculadas aplicando la hipótesis de mantenimiento de la proporción observada en los últimos 5 años (1991-1995) entre el número de quienes cumplían 65 años y las altas de pensiones de jubilación en el mismo año (59,85%).

Fuente: Fernández Cordón, J.A., op. cit.

**CUADRO 13.11**  
**Cálculo del ahorro total del Sistema**

Años	Pensión		Gasto (3)	Reducción		
	N.º altas (1)	Media (2)		en %	Nuevas (4)	Acumula-da (4)
1996	255.224	95.141	24.282,3			
1997	247.206	96.092	23.754,5	0,492	116,9	116,9
1998	256.704	97.053	24.913,9	0,975	242,9	359,8
1999	256.712	98.023	24.914,7	1,458	363,3	723,1
2000	244.518	99.004	24.208,3	1,941	469,9	1.193,0
2001	243.572	99.994	24.355,7	2,414	587,9	1.780,9
2002	251.374	100.994	25.387,3	2,887	732,9	2.513,8
2003	221.174	102.004	22.560,6	3,360	758,0	3.271,8
2004	194.144	103.024	20.001,5	3,833	766,7	4.038,5
2005	169.153	104.054	17.601,0	4,248	747,7	4.786,2
2006	252.020	105.095	26.486,0	4,760	1.260,7	6.046,9
2007	201.208	106.145	21.357,2	5,677	1.212,4	7.259,3
2008	216.722	107.207	23.234,1	6,575	1.527,6	8.786,9
2009	248.485	108.279	26.905,7	7,464	2.008,2	10.795,1
2010	249.118	109.362	27.244,0	8,342	2.272,7	13.067,8
2011	263.511	110.455	29.106,1	9,211	2.681,0	15.748,8
2012	245.801	111.560	27.421,6	10,061	2.758,9	18.507,7
2013	256.231	112.676	28.871,1	10,910	3.149,8	21.657,5
2014	278.660	113.802	31.712,1	11,741	3.723,3	25.380,8
2015	262.514	114.940	30.173,4	12,571	3.793,1	29.173,9
2016	253.246	116.090	29.399,3	13,382	3.934,2	33.108,1
2017	255.924	117.251	30.007,3	14,184	4.256,2	37.364,3
2018	272.614	118.423	32.283,8	14,184	4.579,1	41.943,4
2019	271.201	119.607	32.437,5	14,184	4.600,9	46.544,3
2020	268.844	120.803	32.477,2	14,184	4.606,6	51.150,9

(1) Número de nuevas pensiones en cada año.

(2) Pensión media mensual de las altas de cada año con la normativa actual en pesetas constantes de 1996, bajo el supuesto de crecimiento de la misma del 1% anual, igual que los salarios.

(3) Coste mensual de las altas de cada año en millones de pesetas de 1996, si no cambia el sistema de cómputo de la base reguladora.

(4) Aplicación de los coeficientes de reducción obtenidos en el Cuadro 13.9, anterior al gasto mensual y acumulación de resultados, expresados en millones de pesetas.

### **Aplicación del principio de proporcionalidad entre número de años cotizados y cuantía de las pensiones con ampliación del período de cotización de 35 a 40 años para alcanzar el 100% de la base reguladora**

Partiendo del supuesto establecido en el apartado anterior de ampliación a 40 años del período de cotización necesario para tener derecho al 100% de la base reguladora, es preciso ahora igualar el valor que cada año de cotización proporciona a efectos de derecho a percepción de la pensión aplicando estrictamente el principio de proporcionalidad.

Actualmente no se cumple este principio, dado que cumplidos los 10 primeros años de cotización ya se tiene derecho a una pensión del 50% de la base reguladora y por cada año adicional se añaden 2 puntos porcentuales más, hasta totalizar el 100% de la base reguladora a los 35 años. Es decir, mientras el último

**CUADRO 13.12**  
**Ahorro en porcentaje del PIB**

Año	PIB (1)	Ahorro (2)		Según SS (3)
		en millones	en % PIB	
1996	74.020,0			
1997	76.070,3	1.636,4	0,002	
1998	77.972,0	5.037,2	0,006	
1999	79.921,3	10.123,4	0,013	
2000	81.919,6,	0,020	0,02	
	15.307,6			
2001	83.967,4	24.932,6	0,030	
2002	86.066,3	35.193,2	0,041	
2003	88.218,2	45.805,2	0,052	
2004	90.423,7	56.539,2	0,063	
2005	92.684,2	67.006,8	0,072	0,06
2006	95.001,4	84.656,6	0,089	
2007	97.376,4	101.630,2	0,104	
2008	99.810,8	123.016,6	0,123	
2009	102.306,1	151.131,4	0,148	
2010	104.863,7	182.949,2	0,174	0,09
2011	107.485,3	220.483,2	0,205	
2012	110.172,5	259.107,8	0,235	
2013	112.926,8	303.205,0	0,268	
2014	115.749,9	355.331,2	0,307	
2015	118.643,7	408.434,6	0,344	0,12
2016	121.609,8	463.513,4	0,381	
2017	124.650,0	523.100,2	0,420	
2018	127.766,3	587.207,6	0,460	
2019	130.960,4	651.620,2	0,498	
2020	134.234,4	716.112,6	0,533	0,19

(1) Con un crecimiento real del PIB del 2,5% anual, en millardos de pesetas del año 1996.

(2) Reducción del coste anual, obtenido de la última columna del Cuadro 13.11 multiplicando por 14 mensualidades, en millones de pesetas del año 1996 y en % del PIB.

(3) Secretaría General de la Seguridad Social (1995 b).

año de cotización aporta a la pensión un 2% de la base reguladora, el primer año de cotización aportó un 5%.

El cumplimiento del principio de proporcionalidad exige que cada año se aporte a la pensión idéntico porcentaje de base reguladora que, en el supuesto de que el período de cotización máximo para alcanzar el 100% de la base reguladora es de 40 años, sería del 2,5% por año. También exige suprimir la obligación de cotizar al menos dos años en los últimos diez para tener derecho a pensión. Al igual que en el apartado anterior, es preciso agregar que la aplicación de esta medida debe efectuarse de forma paulatina, con la finalidad de no perjudicar sensiblemente de un año a otro a algún grupo de cotizantes. En esta línea de gradualidad, el Cuadro 13.13 concreta el calendario de aplicación de la propuesta que culmina el año 2007.

Como puede observarse en el Cuadro 13.13 en el año 1997, los 11 primeros años cotizados darían derecho al 50% de la base reguladora y cada uno de los restantes a un 2% más. De esta forma, todos los pensionistas que causen alta en dicho

**CUADRO 13.13**  
**Calendario de aplicación del principio de proporcionalidad entre número de años cotizados y cuantía de las pensiones**

En	1996	los 10	primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los	restantes el 50% totalizando	35 años
1997	"	11	"	"	36
1998	"	12	"	"	37
1999	"	13	"	"	38
2000	"	14	"	"	39
2001	"	15	"	"	40
2002	"	16	"	24	"
2003	"	17	"	23	"
2004	"	18	"	22	"
2005	"	19	"	21	"
2006	"	20	"	20	"

año y que hubieran cotizado menos de 36 años ven reducida la pensión en un 2%. En el año siguiente (1998) al efecto de ahorro de los que causaron alta en el año anterior con menos de 36 años —efecto que se prolonga durante todo el tiempo en que estén dentro del sistema (unos 17 años de media)— hay que añadir el ahorro procedente de quienes causen alta en dicho año y que hayan cotizado menos de 36 años, que verán reducida su pensión en un 4%, y el derivado de quienes hayan cotizado 36 años, a los que se les reduce la pensión en un 2%. En 1999 la reducción correspondiente a quienes al jubilarse dicho años hayan cotizado menos de 36 años es del 6%, la correspondiente a quienes hayan cotizado 36, del 4% y a quienes hayan cotizado 37 años se les reduce un 2%. El proceso de reducción continuará hasta el año 2006, en el que se habrá introducido la proporcionalidad total para todo el período de 40 años. Al final de este período transitorio todos los años cotizados tienen un valor uniforme del 2,5% de la base reguladora. A partir de dicho año el porcentaje de reducción permanece constante en el valor alcanzado en el 2006.

El proceso de adaptación y sus efectos, expresados como el porcentaje en el que se ve reducida la pensión de cada grupo de cotizantes, se consigna en el Cuadro 13.14, en cuya última columna se ha calculado la reducción media de quienes se jubilan cada año bajo el supuesto de una distribución uniforme de los cotizantes por número de años que superan los 35.

**CUADRO 13.14**  
**Reducción de la pensión según los años cotizados**

Año (1)	35	36	37	38	39	Media
1997	2	0	0	0	0	2
1998	4	2	0	0	0	3
1999	6	4	2	0	0	4
2000	8	6	4	2	0	5
2001	10	8	6	4	2	6
2002	10,4	8,33	6,25	4,17	2,08	6,25
2003	10,87	8,7	6,52	4,35	2,17	6,51
2004	11,36	9,01	6,82	4,54	2,27	6,81
2005	11,90	9,52	7,12	4,76	2,38	7,14
2006	12,5	10	7,50	5	2,5	7,50

(1) A partir del 2007 el porcentaje de ahorro permanece constante en el 7,5%.

El cálculo del ahorro total para un año determinado se puede hacer siguiendo los pasos que se indican a continuación:

- 1.º Al no disponer de la información estadística desglosada, se procede a estimar el número de años que han cotizado quienes causan alta en dicho año. Para ello puede servir la distribución por regímenes de los años cotizados hasta 35 y más de 35, puesto que esta información sí está

disponible, haciendo el supuesto que se adelantaba más arriba: distribución uniforme por años de los cotizantes que superan los 35 años de cotización al jubilarse. La tendencia de la distribución por años cotizados de quienes se jubilaron entre 1986 y 1996 nos permite establecer el Cuadro 13.15 en el que se recoge el porcentaje para cada régimen de quienes al jubilarse hubiesen cotizado menos de 36 años. La diferencia hasta 100 dará en cada caso el porcentaje de quienes hubiesen cotizado 36 o más años.

**CUADRO 13.15**  
**Cotizantes con menos de 36 años de cotización**

Regímenes	%
General .....	25,64
Autónomos .....	89,98
Agrario cuenta ajena .....	36,15
Agrario cuenta propia .....	55,57
Mar .....	17,35
Carbón .....	7,91
Hogar .....	94,96

- 2.º Se calcula el porcentaje que, sobre el total de las altas estimadas para cada año, ofrecidas en el Cuadro 13.11, corresponde a cada régimen. Se puede aproximar este valor mediante la información del número de altas por regímenes para los últimos años, suponiendo una estabilidad en cuanto al comportamiento durante los años que dura la introducción de la medida. Con esta distribución se puede ofrecer en el Cuadro 13.16 el número de altas por regímenes en cada año de los estudiados.

**CUADRO 13.16**  
**Distribución de las altas por Regímenes**

Regímenes	%
General .....	69,0
Autónomos .....	11,1
Agrario cuenta ajena .....	5,0
Agrario cuenta propia .....	9,5
Mar .....	1,7
Carbón .....	1,2
Hogar .....	2,5

- 3.º Se procede al cálculo de la pensión media de jubilación para cada régimen y para cada año. Se parte de la pensión vigente en 1996 y se aplica un incremento anual del 1%, como subida de los salarios reales, tal como se ofrece en el Cuadro 13.17.

**CUADRO 13.17**  
**Pensión media anual de las altas por**  
**Regímenes en 1996**

Regímenes	%
General .....	1.288.364
Autónomos .....	768.516
Agrario cuenta ajena .....	697.200
Agrario cuenta propia .....	666.274
Mar .....	1.132.614
Carbón .....	2.058.742
Hogar .....	676.424

- 4.º A las pensiones medias resultantes para cada régimen en cada uno de los años se les aplica la reducción correspondiente, según la tabla del *Cuadro 13.14*. Al no disponer del desglose de años cotizados para quienes han cotizado más de 36 años, se ha hecho el supuesto de que se distribuyen de manera uniforme, por lo que en lugar de aplicar el porcentaje de reducción que les correspondería en función del número de años cotizados entre 30 y 40, se aplica la media de las reducciones correspondientes.
- 5.º Finalmente, la cifra de ahorro para todos los regímenes, expresada en pesetas constantes del año base (1996), se expresa como tanto por ciento del PIB de cada año, también expresado en pesetas constantes del mismo año. Hay que tener en cuenta que el ahorro de un año se consolida para el resto del período en el que esté vigente la pensión que se ha visto sometida a la nueva fórmula de cálculo que se está analizando, es decir, a lo largo de los 17 años siguientes como media. De ahí que el efecto sea acumulativo durante el período que va desde 1997, primer año considerado para la introducción de la nueva medida, hasta el año 2013, dada la actual esperanza media de vida de quienes cumplen 65 años. En los años siguientes, para calcular el efecto neto acumulado, hay que restar el que procedía de quienes se habían jubilado 17 años antes. En el *Cuadro 13.18* se sintetizan los efectos de la medida estudiada tanto en pesetas constantes de 1996 como en comparación con el PIB de cada año.

Como se puede observar, la medida comentada, o mejor dicho, la combinación de las dos medidas comentadas —ampliación de los actuales 35 a 40 años el período de cotización para alcanzar el 100% de la base reguladora e introducción de una total proporcionalidad en el valor de los años cotizados— tiene unos efectos poco potentes para equilibrar el sistema, estabilizándose en unos valores de en torno al 1% del PIB hacia el final del período de estudio.

**CUADRO 13.18**  
**Ahorro en porcentaje del PIB**

Año	PIB (en millardos)	Ahorro		
		Anual (1) (en millones de pesetas)	Acumulado (2) (en millones de pesetas)	en % del PIB
1997	76.070,3	1.849,6	1.849,6	0,002
1998	77.972,0	2.897,3	4.749,9	0,006
1999	79.921,3	3.900,3	8.691,2	0,011
2000	81.919,6	4.657,9	13.349,1	0,016
2001	83.967,4	5.657,4	19.006,5	0,023
2002	86.066,5	6.141,2	25.147,7	0,029
2003	88.218,2	5.678,9	30.826,6	0,035
2004	90.423,7	5.260,7	36.087,3	0,040
2005	92.684,2	4.846,6	40.933,9	0,044
2006	95.001,4	7.677,9	48.611,8	0,051
2007	97.376,4	6.179,4	54.747,2	0,056
2008	99.810,8	6.722,9	61.470,1	0,062
2009	102.306,1	7.789,3	69.259,4	0,068
2010	104.863,7	7.883,8	77.143,2	0,074
2011	107.485,3	8.484,3	85.627,5	0,080
2012	110.172,5	7.993,2	93.620,7	0,085
2013	112.926,8	8.415,7	102.036,3	0,090
2014	115.749,9	9.244,5	109.431,2	0,095
2015	118.643,7	8.828,9	115.362,8	0,097
2016	121.609,8	8.569,7	120.032,2	0,099
2017	124.650,0	8.746,9	124.121,2	0,100
2018	127.766,3	9.410,5	127.874,3	0,100
2019	130.960,4	9.455,4	132.172,3	0,101
2020	134.234,4	9.466,9	136.460,3	0,102

(1) Ahorro ocasionado por la menor pensión de las nuevas altas de cada año.

(2) Ahorro en millones de pesetas derivado de la acumulación de los efectos de años anteriores, que se consolidan, más el efecto de las altas de dicho año. Este proceso de acumulación continúa hasta que comiencen a salir del sistema quienes se jubilaron a partir de 1997. Si suponemos que las generaciones se renuevan cada 17 años, esto ocurriría en el año 2014. En dicho año el ahorro acumulado se ve reducido en la cuantía del originado en 1997. El ahorro acumulado en dicho año será igual al acumulado en el año 2013 más el procedente de las altas del año 2014 menos el que procedía de las altas de 1997.

## Retraso en la edad de jubilación

Para realizar una hipótesis sobre la posibilidad de retrasar la edad de jubilación después de los 65 años se ha considerado la siguiente información:

- a) Porcentaje de jubilados con más de 65 años. La información al respecto nos indica que para el año 1994 el porcentaje de número de altas del Régimen General de la Seguridad Social en España con más de 65 años fue del 3,67%, siendo su distribución por edades la que aparece en el Cuadro 13.19.

<sup>61</sup> No existe información publicada sobre distribución del número de altas de pensiones de jubilación por edades para los Regímenes Especiales.

**CUADRO 13.19****Distribución por edades del número de altas de jubilación (1)**

Edad	%
Menos de 65 años .....	69,95
65 años .....	26,39
66 años .....	1,17
67 años .....	0,72
68 años .....	0,50
69 años .....	0,39
70 y más años .....	0,89

(1) Sólo Régimen General.

Fuente: Secretaría General de la Seguridad Social, *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, ejercicio 1997*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.

- b) Porcentaje del número de jubilados después de los 68 años en los países de Europa, que se estima en un 10%.
- c) También podemos considerar que el 25% de los jubilados en los países de Europa desearía continuar en una actividad remunerada.
- d) Finalmente, de la encuesta realizada en el Informe FEDEA, se desprende que un 19% de la población está a favor del retraso de la edad de jubilación porque «es bueno que uno pueda seguir trabajando hasta los 70 años»<sup>62</sup>. La encuesta se ha realizado a 1.213 individuos de ambos sexos, mayores de 18 años, residentes en la Península, Baleares y Canarias, aunque se excluye a Ceuta y Melilla.

Se parte del supuesto de que quienes voluntariamente se acogen al retraso en la edad de jubilación son trabajadores autónomos (que representan en torno al 11% de los que se jubilan en un año) y del Régimen General (un 69% del total de jubilaciones de un año), es decir, el 80% del total. Si se supone a partir de la información cualitativa disponible a la que se hacía referencia anteriormente, que sólo un 20% de este colectivo se acogería al retraso voluntario en la jubilación, se deduce que la medida afecta a un 16% de altas de jubilación cada año.

Este retraso en la edad de jubilación tendría dos efectos: uno de ahorro por el lado del gasto y otro de incremento de las cotizaciones, bajo el supuesto de que quienes se acojan a esta medida continúen cotizando. Para calcular el ahorro que produce dicho retraso hay que calcular la pensión media de dicho colectivo, para lo que es necesario conocer la pensión media de las altas del Régimen General y del de Autónomos, ya que

<sup>62</sup> Informe cit., pág. 114.

se estima que serán éstos los colectivos en los que se encuentren los afectados por dicha medida. Una vez conocida la pensión media de las altas, y suponiendo que se distribuye de forma homogénea el porcentaje de los que se acogen a la medida del retraso voluntario, se aplica un 16% a las altas de cada colectivo en el año correspondiente y el número de personas resultante, se multiplica por la pensión media de las altas de su colectivo. El resultado es el ahorro obtenido en el gasto de pensiones de dicho año. Este efecto se agota en un año si el retraso que se incentiva es de un año, porque al año siguiente se compensa el número de los que retrasen su edad de jubilación con los que, habiéndola retrasado el año anterior, se jubilan en dicho año. En cambio, si el retraso en la edad de jubilación se extiende a dos o tres años el cálculo se complica, como se verá a continuación.

Por el lado de los ingresos, y suponiendo que coticen normalmente los que voluntariamente retrasan su edad de jubilación, el cálculo sería similar. Para el mismo colectivo estimado para el cálculo del ahorro en el gasto, se cifra su base de cotización a partir de las bases medias de los distintos regímenes y, conocido como es el tipo de cotización, se obtiene el incremento de ingresos obtenido por esta vía. Nótese que si se considera que éstos son incrementos netos de ingresos, se está suponiendo que hay un crecimiento neto de empleo por el hecho de que un colectivo retrasa su edad de jubilación, cosa poco verosímil. Quizá sea más realista suponer que no se produce crecimiento de los ingresos por cotizaciones, ya que, si los no jubilados, a pesar de haber alcanzado la edad legal, continúan ocupando un puesto de trabajo, éste no estará disponible para que otro trabajador pase a ocuparlo, como ocurriría normalmente si se jubilara. En todo caso, podría haber un incremento neto marginal, si suponemos que el trabajador con más antigüedad tiene unas bases de cotización más elevadas que el que le hubiera sustituido en el caso de haberse jubilado.

Una forma de cálculo del ahorro ocasionado por el retraso voluntario en la edad de jubilación se puede obtener a partir del supuesto de que se introducen los incentivos suficientes como para que un grupo de trabajadores, de los que cada año cumplen la edad legal de jubilación permanezca en activo. El retraso voluntario en la edad de jubilación se supone que afecta sólo al colectivo al que antes hacíamos referencia (afiliados del Régimen General y de Trabajadores Autónomos) y que se extiende durante tres años de la forma siguiente: el 20% retrasa la edad en un año, el 15% en dos y el 10% en tres, de tal forma que nadie permanece en activo una vez cumplidos los 68 años.

Durante el primer año en que tenga efecto la medida, el ahorro en el gasto equivale al 20% del gasto de los nuevos pensionistas de dicho año. Al año siguiente el efecto neto es mayor, ya que, al ahorro de quienes cumpliendo los 65 años en dicho año retrasen su jubilación (un 20%), hay que añadir el de quienes habían cumplido la edad legal en el año anterior y aún continúan en activo (un 15% de los mismos), menos el 5% de estos últimos que se jubilan en dicho año. Si las generaciones fueran iguales, el ahorro en este segundo año sería equivalente al 30% de los que se jubilan en un año. Al tercer año de introducir la medida, el ahorro alcanzaría un máximo (un 35% bajo el supuesto de homogeneidad), al unirse al 20% de quienes cumplen los 65 años en el mismo y continúan en activo, el 15% del año anterior y el 10% del antepenúltimo, menos el 5% de cada una de las dos generaciones previas que se jubilan en dicho año. Al cuarto año el ahorro habrá decrecido puesto que al ahorro del 20% del año corriente, más el 15% del anterior y el 10% del antepenúltimo, que permanecerían en activo por encima de la edad legal, habría que restar el 20% de los que se jubilarían procedentes de generaciones anteriores (10% de la más antigua y 5% de cada una de las dos más próximas), en total, un 25% que es el que se consolida para el resto del período. Estos efectos los podemos sintetizar en la tabla que se presenta en el Cuadro 13.20.

### CUADRO 13.20

#### Ahorro en % del gasto de los que se jubilan cada año

Año	Edad de jubilación			TOTAL
	66	67	68	
1.º año .....	20	—	—	20
2.º año .....	20	15	—	35
	—5			—5
3.º año .....	20	15	10	45
	—5	—5		—10
4.º año .....	20	15	10	45
	—10	—5	—5	—20
5.º año .....	20	15	10	45
	—10	—5	—5	—20

Es decir, que un retraso voluntario en la edad de jubilación de un 20% de los que se jubilan cada año en el Régimen General y de Autónomos va a tener un efecto a largo plazo equivalente al 25% del gasto de las altas de un año, con un máximo del 35% de dicho gasto en el tercer año a partir de la innovación y suponiendo que el retraso se alargue como máximo por tres años y de forma decreciente.

De los resultados obtenidos se concluye, como se observa en el Cuadro 13.21, que esta medida, como cabía esperar, comienza a tener efectos inmediatos que se van ampliando en los primeros años, hasta alcanzar el máximo en el tercer año de introducida, por las hipótesis que habíamos formulado sobre la reacción de los potenciales jubilados ante los estímulos para retrasar voluntariamente la edad de jubilación hasta los 68 años como máximo. Una vez alcanzado dicho máximo, la magnitud del ahorro se estabiliza en unos niveles que oscilan entre el 0,5 y el uno por mil del PIB de cada año, con valores muy similares en los años centrales de la proyección, a los que se obtenían con la medida analizada en el apartado anterior.

**CUADRO 13.21**  
**Ahorro en porcentaje del PIB**

Año	PIB (en millardos)	Ahorro	
		(en millones de pesetas)	(en % del PIB)
1997	76.070,3	48.214,0	0,063
1998	77.972,0	74.697,0	0,096
1999	79.921,3	88.557,3	0,111
2000	81.919,6	62.553,4	0,076
2001	83.967,4	61.445,8	0,073
2002	86.066,5	64.032,4	0,074
2003	88.218,2	56.846,8	0,064
2004	90.423,7	50.340,3	0,056
2005	92.684,2	44.235,1	0,048
2006	95.001,4	66.713,8	0,070
2007	97.376,4	53.692,2	0,055
2008	99.810,8	58.414,1	0,059
2009	102.306,1	67.680,0	0,066
2010	104.863,7	68.501,4	0,065
2011	107.485,3	73.718,7	0,069
2012	110.172,5	69.451,9	0,063
2013	112.926,8	73.122,9	0,065
2014	115.749,9	80.318,9	0,069
2015	118.643,7	76.712,9	0,065
2016	121.609,8	74.460,9	0,061
2017	124.650,0	76.000,5	0,061
2018	127.766,3	81.766,8	0,064
2019	130.960,4	82.156,4	0,063
2020	134.234,4	82.256,8	0,061

### Constitución de reservas

Los firmantes del Pacto de Toledo y desarrollos posteriores acordaron la constitución de un Fondo de reserva al que se abonarían los excedentes que pudieran generar las cotizaciones sociales al afectarlas exclusivamente a la financiación de las prestaciones contributivas. En el modelo que aquí se ha expuesto, tal posibilidad no se produce, puesto que la situación de partida, tras proceder a la separación y clarificación de las fuentes de financiación, es ya deficitaria, como se observa en

el Cuadro 13.2. A pesar de ello, parece interesante mantener esta idea e introducirla en el modelo. Con ello se consigue cerrar totalmente el sistema contributivo de pensiones de modo que los costes financieros generados por los déficit son soportados por el propio sistema. Para realizar esta simulación, se ha supuesto un tipo de interés constante a lo largo del período de la proyección equivalente, en términos reales, al crecimiento del PIB.

Naturalmente, la medida indicada, al partir de una situación de déficit, no sólo no corrige el desequilibrio sino que lo acentúa. El mayor desequilibrio da una idea del coste adicional en términos de carga financiera que supone el desequilibrio del sistema contributivo de pensiones. El resultado final se reproduce en el Cuadro 13.22, o sea, un déficit adicional al introducir el coste financiero del desequilibrio, que llega a situarse porcentualmente en 3 diezmilésimas del PIB al final del período de la proyección.

### CUADRO 13.22

#### Déficit adicional al considerar costes financieros

Año	% PIB
1997	0,01
1998	0,01
1999	0,01
2000	0,02
2001	0,02
2002	0,02
2003	0,03
2004	0,03
2005	0,03
2006	0,03
2007	0,02
2008	0,03
2009	0,02
2010	0,02
2011	0,02
2012	0,03
2013	0,03
2014	0,03
2015	0,03
2016	0,03
2017	0,03
2018	0,03
2019	0,03
2020	0,03

### Sobre el Pacto de Toledo y el desequilibrio financiero de las pensiones contributivas en España

Existen importantes activos del Pacto de Toledo. En primer lugar, el hecho de que goza del consenso sociopolítico necesario

para abordar una reforma de tanto calado. En segundo lugar, porque respeta la idea de continuidad. Por último, importa resaltar que el Pacto de Toledo aboga por una profundización en la esencia del sistema contributivo de pensiones. Estamos ante una reforma que no sólo no desvirtúa la lógica del sistema sino que, por el contrario, avanza hacia una aplicación más pura y coherente del mismo, lo que constituye, sin duda, un importante valor añadido de la reforma a tener en cuenta.

No obstante, la idea de profundización en la esencia de lo que debe ser un modelo contributivo de reparto —respetuoso con los principios de proporcionalidad, afectación y corresponsabilidad financiera, hasta dar como resultado un sistema actuarialmente justo— no se desarrolla hasta sus últimas consecuencias en las propuestas del Pacto de Toledo, sin duda por la necesidad de atemperar la lógica doctrinal a los condicionamientos políticos.

Dicho esto, es preciso agregar que más discutible resulta la aplicación que ha empezado a realizarse del Pacto de Toledo, cristalizada primero en el *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social* y después en el Proyecto de Ley del mismo nombre. Una aplicación parcial en cuanto al contenido y demasiado gradual en cuanto al calendario, compromete seriamente la consecución del objetivo de asegurar el equilibrio financiero del sistema.

En particular, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la pieza básica de la reforma contenida en el Pacto de Toledo, su auténtica viga maestra, es la propuesta de separación y clarificación de las fuentes de financiación, por lo que entendemos que la corrección del desequilibrio financiero del sistema obliga a adoptar esta medida de forma inmediata, en vez de demorarla, como contempla el Proyecto de Ley, hasta el año 2000. La simulación realizada en este capítulo, bajo este supuesto de aplicación inmediata de la medida, muestra que es significativo el desequilibrio del sistema durante los próximos ejercicios. Por ello, es importante transmitir el mensaje de que es necesario proceder sin demora y de forma completa a la aplicación de las medidas contempladas en el Pacto de Toledo y que cualquier retraso o aplicación parcial puede comprometer seriamente el equilibrio futuro del sistema contributivo de pensiones.

Los resultados obtenidos de los diversos estudios realizados, confirman falta de viabilidad del actual modelo. Con el inicio del próximo siglo se alcanza un desequilibrio significativo, sin que se manifiesten tendencias equilibradoras del sistema. Por lo que se refiere al juego que puede derivarse de las medidas

contenidas en el Pacto de Toledo, se han introducido distintos escenarios que combinan diversas tasas de crecimiento hasta el año 2020 del PIB, de la productividad, el empleo y los salarios reales. Con estas hipótesis, se ha supuesto que se procedía a la separación de las fuentes de financiación, afectando las cotizaciones sociales exclusivamente a la financiación de las prestaciones contributivas.

Al considerar conjuntamente los cuatro escenarios de tal proyección, es posible afirmar que cabe distinguir tres períodos relevantes a efectos del grado de desequilibrio del sistema de pensiones contributivas. Uno primero, iría de 1997 hasta los años 2003-2004, en el que el equilibrio se deteriora con relativa rapidez y se alcanza un desequilibrio que razonablemente se situará entre medio y un punto porcentual del PIB, esto es, un desequilibrio que podemos calificar de «preocupante» pero de ningún modo de «alarmante». Seguirá un segundo período de relativa mejora entre los años 2004 y 2009-2010, en el que la tensión del déficit decrece. A partir de la segunda década del próximo siglo, el deterioro del sistema vuelve a acentuarse, lo que configuraría un tercer período 2010-2020 de empeoramiento del equilibrio excepto en el supuesto de que la economía española consolidase tasas de crecimiento de la producción y del empleo que desde la perspectiva actual tienen que calificarse como optimistas.

Aparece, por tanto, un primer período crítico, que va desde 1997 hasta los primeros años del próximo siglo, en el que hay que acentuar las medidas correctoras. Superada la crisis del 2003-2004, el sistema ve cómo mejora el desequilibrio, la tensión se reduce, se gana margen de maniobra y resulta más fácil consolidar reformas que garanticen una estabilidad a largo plazo. Con esta perspectiva, demorar las reformas resultaría absurdo, puesto que la incidencia de las mismas debe realizarse en los próximos ejercicios, que es cuando va a ser más necesaria.

La primera medida concreta adicional que se considera es la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión, pasando de los ocho actuales a los cuarenta. Esta ampliación debe efectuarse muy gradualmente para evitar perjudicar significativamente a algunos grupos de cotizantes, de modo que el proceso no puede culminar hasta el año 2017. Se observa que la influencia del nivel de inflación sobre los efectos de la medida no es significativo siempre que el incremento de los precios se mueva en niveles reducidos del orden del 2%-3%, que es lógico que se mantengan, dadas nuestras perspectivas de incorporación a la Unión Económica y Monetaria. Se concluye que la medida tiene un efecto muy lento aunque, a largo plazo, si el cómputo de la base reguladora

se extiende a toda la vida laboral, puede ser efectiva y proporcionar reducciones del déficit del sistema superiores al medio punto porcentual del PIB, por encima del obtenido en otros estudios alternativos.

La aplicación del principio de proporcionalidad entre número de años cotizados y cuantía de las pensiones, con ampliación del período de cotización de 35 a 40 años para alcanzar el 100% de la base reguladora, en coherencia con la medida anterior, tiene un efecto poco potente para reequilibrar el sistema, estabilizándose en un valor situado en torno al 1% del PIB hacia el final del período de nuestra proyección.

El retraso en la edad de jubilación tiene un efecto inmediato al tercer año de introducción de la medida, llegando la corrección a superar una décima del porcentaje del déficit sobre el PIB. A partir de este momento, la medida pierde efectividad y se estabiliza en una corrección del orden de 0,06 puntos porcentuales del PIB.

La medida contemplada en el Pacto de Toledo y desarrollos posteriores, dirigida a constituir un Fondo de reserva al que se abonarían los excedentes resultantes de las cotizaciones sociales tras la separación de fuentes de financiación, se muestra irrealizable al partir desde el principio del análisis de una situación deficitaria. No obstante, se ha introducido para calibrar el coste adicional financiero debido al déficit del sistema y considerar a éste totalmente cerrado, llegando a la conclusión de que, a un tipo de interés equivalente, en términos reales, al crecimiento del PIB, ello implica un déficit adicional de 3 diezmilésimas del PIB a largo plazo.

El efecto combinado de la aplicación de las medidas del Pacto de Toledo, excluida la constitución de reservas, es creciente a lo largo del período de la proyección, como muestra el *Cuadro 13.23*.

En los primeros años dicho efecto es tenue, aunque consigue reducir el desequilibrio del sistema entre una y dos décimas de su porcentaje sobre el PIB, lo que no resulta desdeñable. Este efecto relativamente menor se explica, en primer lugar, por el gradualismo con el que se introducen las medidas con el fin de que los colectivos afectados tengan margen de tiempo suficiente para reaccionar ante la nueva situación. Además, por su propia naturaleza, las medidas correctoras no alcanzan un efecto significativo hasta transcurrido un cierto período de tiempo necesario para su maduración.

**CUADRO 13.23****Reducción del déficit del Sistema por efecto combinado de las medidas (1)**

Año	% del PIB
1997	0,07
1998	0,11
1999	0,14
2000	0,11
2001	0,13
2002	0,14
2003	0,15
2004	0,16
2005	0,16
2006	0,21
2007	0,22
2008	0,24
2009	0,28
2010	0,31
2011	0,35
2012	0,38
2013	0,42
2014	0,47
2015	0,51
2016	0,54
2017	0,58
2018	0,62
2019	0,66
2020	0,70

(1) Excluida la constitución de reservas.

A largo plazo, el efecto de las medidas es mucho más fuerte y llega a conseguir en el año final de la proyección una reducción importante del desequilibrio cuantificada en un 0,7% del PIB, lo que confirma su efectividad.

A pesar de la aplicación de las medidas del Pacto de Toledo, el déficit resultante en el sistema contributivo de pensiones, tal como se expone en el *Cuadro 13.24*, crece de forma muy acelerada en los próximos años y llega a alcanzar un máximo del 1,02% del PIB en los años 2003-2004, lo que confirma el hecho de que el período crítico para el equilibrio del sistema empieza a partir de 1997, lo que obliga a tomar las medidas correctoras sin demora.

A largo plazo, con la aplicación de las medidas, el desequilibrio del sistema se va corrigiendo, de modo que en el año 2020, término de esta proyección, no llega al medio punto porcentual del PIB, lo que puede calificarse de aceptable aunque, naturalmente, sería deseable el total equilibrio del sistema. A largo plazo, las medidas contenidas en el Pacto de Toledo pueden calificarse, por tanto, de efectivas.

«Nunca hay viento favorable cuando no se conoce el rumbo», decía Bertrand Russell. Este documento, que ahora se ha pre-

**CUADRO 13.24****Déficit del Sistema tras la aplicación de las medidas (1)**

Año	% del PIB
1997	0,34
1998	0,46
1999	0,59
2000	0,76
2001	0,85
2002	0,93
2003	1,02
2004	1,02
2005	0,95
2006	0,77
2007	0,83
2008	0,75
2009	0,66
2010	0,66
2011	0,65
2012	0,67
2013	0,63
2014	0,60
2015	0,63
2016	0,61
2017	0,56
2018	0,51
2019	0,50
2020	0,48

(1) Excluida la constitución de reservas.

sentado en su 2.<sup>a</sup> edición, ha pretendido ofrecer a la sociedad española las cartas de navegación adecuadas, al mismo tiempo que vuelve a insistir en que, como ya nos avisara Benjamín Franklin, «la necesidad nunca cerró un trato ventajoso».

## CONCLUSIONES



## Protección social e inactividad laboral

- 1.<sup>a</sup> El gasto de *protección social* representó en España en 1994 el 23,6% del Producto Interior Bruto, con ganancia de 4,1 puntos porcentuales en el período 1981-1994. El 68,7% del gasto en protección social se dedica a las prestaciones que aseguran las contingencias de jubilación y desempleo, que caen dentro del ámbito de la *inactividad laboral*, objeto de este Estudio. De la importancia que estas dos prestaciones tienen para los hogares españoles, da idea el hecho de que representan en conjunto casi un tercio (31,5%) de la renta neta disponible ajustada de las familias.

El presente Estudio se inserta en el marco conceptual del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS). Tres grupos de personas han sido incluidas como laboralmente inactivas: los de 65 años y más que no tienen actividad, los inválidos y minusválidos, y los parados. En 1991, el conjunto de estos tres grupos comprendía más de nueve millones de personas, que se descomponía en un 61% de ancianos, un 13% de inválidos y minusválidos, y un 26% de parados.

## Las pensiones

- 2.<sup>a</sup> Las *pensiones* constituyen el principal programa de la protección social, que absorbe más del 50% de los recursos, el 11,5% del PIB en 1994. Su tasa media de crecimiento anual durante el período 1980-94 ha sido del 13,3% en

términos monetarios, con una elasticidad con respecto al PIB del 1,5. En pesetas constantes las pensiones de jubilación crecieron a una tasa media anual del 5,2%, las de invalidez al 5% y las de supervivencia al 4,6%. El factor demográfico —la evolución de la población mayor de 64 años— ha sido el que ha impulsado de manera más fuerte el crecimiento del gasto en pensiones de jubilación (tasa media anual del 2,3%), seguido de la ampliación de la cobertura y de la subida de la pensión real media.

3.<sup>a</sup> El sistema de pensiones públicas español comprende tres modalidades: contributivas, no contributivas y asistenciales; si bien estas últimas han quedado a extinguir, permitiéndose a los beneficiarios optar a percibir una pensión no contributiva si reúnen los requisitos exigidos. Nuestro sistema público de pensiones de jubilación presenta los siguientes rasgos:

- Una tasa de cobertura relativamente elevada (en 1994 el 64,6% de la población de 65 años y más), a pesar de la baja tasa de actividad que la mujer ha tenido en España. La tasa de cobertura ha experimentado desde 1977 un fuerte crecimiento al implantarse, con carácter general, las pensiones no contributivas, si bien sujetas a prueba de necesidad.
- Una tasa de sustitución en las pensiones de jubilación contributiva muy alta (para el año 1990 se ha estimado en el 90% de la base reguladora, una de las más altas de los países comunitarios). Si la tasa de sustitución se calcula, no sobre la base reguladora, sino por la relación pensiones medias de las nuevas altas respecto a los salarios medios, el porcentaje cae sustancialmente (48,7% en 1993).
- Una falta de equidad, tanto intrageneracional como intergeneracional, pese a que el propio sistema define como su objetivo central garantizar pensiones proporcionales a las contribuciones satisfechas.
- La confusión en las fuentes de financiación de las pensiones contributivas y las no contributivas.
- Un grado de desarrollo que no ha llegado a la madurez, ya que los niveles relativos de pensiones/cotizantes y de prestaciones no son estables en el tiempo, independientemente de las tendencias demográficas (criterio OCDE).

4.<sup>a</sup> Los sistemas privados de pensiones para la vejez, considerados como complementarios del sistema público de pensiones —previstos expresamente por el artículo 41 de la

Constitución—, tienen una base jurídica muy heterogénea: los planes de pensiones en la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones; las Mutualidades de Previsión Social dentro de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados; y los Seguros de Vida dentro de esta misma Ley. Junto a la finalidad básica de los sistemas privados de pensiones, que es complementar la pensión pública, es evidente que a su través se pretende fomentar el ahorro del conjunto de la economía. A pesar de la reciente implantación de los Planes de Pensiones, su evolución ha sido muy favorable, ya que en 1994 su importe sobrepasa los 1,5 billones de pesetas, con una tasa media de crecimiento anual del 30% en el período 1990-94, y los partícipes han sobrepasado en 1994 los 1,5 millones. Es bien cierto que su importancia, con respecto al volumen adquirido en algunos países de la OCDE, es todavía muy reducida.

## La prestación de desempleo

- 5.<sup>a</sup> La *prestación de desempleo* constituye el tercer programa de la protección social, absorbiendo el 18% de los recursos, lo que supone un 3,9% del PIB, el porcentaje más alto de todos los países comunitarios. Su tasa media de crecimiento anual del período 1980-94 ha sido del 13,8%, con una elasticidad con respecto al PIB del 1,6. En pesetas constantes la tasa de aumento ha sido del 6,1%, siendo el volumen de paro el factor que prácticamente ha monopolizado el impulso del gasto.
- 6.<sup>a</sup> El *sistema de prestación por desempleo* español ofrece dos niveles de protección: el contributivo, que es un programa de sustitución de la renta que el trabajador venía percibiendo en situación de activo, y el asistencial, que consiste en la entrega de una renta mínima de subsistencia.

Nuestro sistema de protección del desempleo presenta las siguientes *características*:

- Una elevada tasa neta de cobertura en la industria, la construcción y los servicios, que alcanzó el 82,7% en 1994, habiendo descendido a consecuencia del Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril, que recortó sustancialmente las prestaciones contributivas, tanto en su cuantía como en su duración, 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%.
- La existencia de un plazo de cotización previa para percibir la prestación contributiva por desempleo bastante elevado, ya que la relación entre el período mínimo con

derecho a la prestación, con respecto al período cotizado, es de 0,3, la menor de los países comunitarios.

- Una duración de la prestación que es función creciente del período cotizado hasta un límite, reduciéndose la proporción recibida de la renta anterior para tramos elevados de renta. Esta regulación es análoga a la existente en la casi totalidad de los países de la Unión Europea. El plazo máximo de duración de dos años es inferior al que, con carácter general, existe en el resto de los países europeos.
- Unas tasas de reemplazamiento salarial o de sustitución de salario por prestación de desempleo para los seis primeros meses que, en los años 1992 y 1993, llegaron a ser superiores al 90% para salarios que superaban en 2,5 veces el salario mínimo interprofesional, y en algunos casos superiores al 100%, si bien para el resto del período, hasta el máximo de dos años, se encontraba en torno al 80%, porcentajes mayores, en general, que los de los restantes países de la Unión Europea. A consecuencia del cambio en la normativa legal —en especial por el sometimiento de la prestación al IRPF—, las tasas de sustitución han descendido en 1994: para los seis primeros meses entre el 87% y el 65%; para períodos superiores a 6 meses, la tasa de sustitución se mantiene en nivel del 70%, en tanto no se alcanza la prestación máxima, reduciéndose rápidamente a medida que se elevan los salarios. En suma, puede decirse que con anterioridad a 1994, para personas de bajo nivel de salarios, la prestación de desempleo ofrecía en España escasos incentivos para abandonar el desempleo, dando lugar a efectos negativos en términos de coste de eficiencia. El problema ha quedado en parte paliado en 1994.
- La compatibilidad de la prestación por desempleo con la indemnización por despido, aunque no con los llamados «salarios de tramitación», pese a que puede decirse de ambas que tienen como objetivo permitir al parado la búsqueda eficiente de un nuevo trabajo. La integración de ambas prestaciones podría generar incentivos favorables para la búsqueda de empleo.
- El mantenimiento de un contacto poco frecuente con los perceptores de las prestaciones, rasgo relevante en materia de control del fraude.
- Una nítida diferenciación de las fuentes de financiación de la prestación contributiva (cotizaciones sociales) de la prestación asistencial (transferencia del Estado procedente de los impuestos generales).

## Mirando a Europa: Rasgos comparados y direcciones de cambio

7.<sup>a</sup> En los países comunitarios (EUR-12) las *pensiones* constituyen, lo mismo que en España, el primer programa de la protección social, a cuya finalidad se destina como media el 54% de los recursos, un 13,3% del PIB en 1992, con ganancia de 1,9 puntos porcentuales de PIB en el período 1980-92. Junto al importante peso de estos gastos, los motivos que contribuyen a la *tendencia reformista* que, con carácter general, se manifiesta en toda la Europa comunitaria, son los siguientes:

- Una situación persistente de paro muy alto, que limita los ingresos.
- El envejecimiento de la población, que supone una carga creciente sobre los ocupados.
- Los déficits presupuestarios y el excesivo nivel de endeudamiento, derivados en una gran parte de la financiación de la protección social.
- La influencia que, en un mundo de transacciones globalizadas, puede tener sobre la competitividad el nivel de los costes laborales, determinado en buena medida por las cotizaciones sociales.
- El nulo avance hacia la creación de un Espacio Social Europeo, ya que ni las propuestas de armonización ni las de convergencia en la protección social han tenido cabida en el Tratado de Maastricht.

8.<sup>a</sup> Sin que quepa hablar de un modelo único de cambio, los sistemas de pensiones públicas de jubilación evolucionan en prácticamente todos los países europeos en cinco grandes *direcciones de cambio*:

- Convergencia de los dos sistemas antaño antagónicos: el de raíz bismarkiana, concebido como un sistema de garantía de las rentas profesionales, y los que tienen sus orígenes en Beveridge, que podrían concebirse como el sistema de garantía de un mínimo vital.
- Universalización de los sistemas de pensiones de vejez, íntimamente relacionada con la tendencia anterior.
- Revisión al alza de las edades normales de retiro, y en determinados casos, paradójicamente, ampliación en algunos países de los supuestos para el acceso, voluntario u obligatorio, a la jubilación anticipada.

- Reducción de la carga financiera, mediante la reforma de las reglas que determinan la prestación media de los sistemas.
- Clarificación en las fuentes de financiación, ligando: las pensiones contributivas a las cotizaciones sociales, como una operación de distribución de la renta en el ciclo vital del individuo; las pensiones asistenciales a los impuestos generales, por tratarse de una operación de redistribución de la renta.

- 9.<sup>a</sup> En los países comunitarios (EUR-12) la prestación de desempleo constituye, al igual que en España, el tercer programa de la protección social. A sus objetivos se destina como media el 7,2% de los recursos, un 1,8% del PIB, cifra muy inferior a la de España, con ganancia de 0,5 puntos porcentuales de PIB en el período 1980-92. Los sistemas de protección de desempleo en los países comunitarios tienen por lo general dos niveles de protección: el contributivo y el asistencial. En determinados países (Alemania, Francia y España) predomina el primero, en tanto que en otros, como sucede en Gran Bretaña e Irlanda, lo prioritario es garantizar un mínimo de renta, principio asistencial.
- 10.<sup>a</sup> En los sistemas públicos de protección del desempleo de los países comunitarios predominan, por lo general, las siguientes *características*:
- Unas elevadas tasas de cobertura (en Holanda fue muy superior al 100% en 1992, debido a que se incluyen en las prestaciones cantidades suplementarias destinadas a los jóvenes), excepto en Italia, donde es muy baja la cobertura de los parados que trabajaron anteriormente, recibiendo el resto, en su mayoría, prestaciones derivadas de programas especiales, lo que explica su bajo nivel de gasto con respecto al PIB (0,4% en 1992).
  - La relación entre el período mínimo con derecho a la prestación con respecto al período cotizado divide a los países comunitarios en dos grupos: los que no alcanzan el valor 1 (Italia, Alemania, Dinamarca, Portugal y España), y el resto de países, con valor 1 o superior.
  - La relación entre las prestaciones a los parados y los incentivos para buscar empleo, son muy diferentes según los países. Destacan los elevados porcentajes de Holanda, con un 78% del salario en los dos primeros años; Alemania con un 68% en el primer año, aunque

con una base menor, pues se calcula sobre el salario neto; y Dinamarca, que se sitúa entre el 65% y el 70%. En el extremo inferior están: Italia, que oscila entre un 20 y un 80%; Grecia, con el 40%, Irlanda, con el 35% para el soltero que sea parado de larga duración, y Gran Bretaña, que ofrece una prestación fija sin relación con el salario. En conjunto, España se sitúa en un nivel ligeramente superior a la media comunitaria.

- La frecuencia de los contactos con los parados, para constatar su situación efectiva de paro, indicador de la eficacia en la gestión, es alta en Irlanda (semanalmente), Bélgica (dos veces al mes), Holanda y Francia (una vez al mes). España, junto con Gran Bretaña, Dinamarca y Alemania, son los países con un control menos frecuente de los perceptores de prestaciones.
- Una financiación del sistema de desempleo que requiere fuertes transferencias del Estado en Dinamarca, Italia y Holanda; en Francia estas transferencias superan la cuantía recaudada por cotizaciones; en el resto de los países, con limitadas excepciones, las aportaciones del Estado se utilizan para cubrir los déficit, y en el caso de Grecia la transferencia anual es fija en el tiempo.

## Las tendencias demográficas

- 11.<sup>a</sup> La importancia de la *evolución demográfica* y de su estructura por edades en las prestaciones por inactividad laboral derivadas de la jubilación y del paro es evidente. El problema se manifiesta con mayor intensidad en los programas sociales (pensiones y desempleo) organizados según el sistema de reparto, basado en la relación existente en cada momento, entre los dependientes y los activos. Los dos grandes grupos de edades más significativos para el análisis de la actividad y de la inactividad laboral derivada de la jubilación y del paro son: el de 15-64 años, que forma la población en edad de trabajar, y por tanto de generar los recursos financieros del sistema, y en su caso de percibir la prestación por desempleo, y el de 65 o más años, grupo de los inactivos por jubilación, perceptores de las pensiones.
- 12.<sup>a</sup> A *corto y medio plazo* el factor que condiciona los efectivos futuros de los citados dos grupos es la *estructura por edades* actual de la población española.

Según resulta de las variantes de proyección realizadas, el número absoluto futuro de personas de 65 y más años estaría comprendido en el año 2001 entre 6,5 millones de personas (variante de crecimiento mínimo) y 6,7 millones de personas (variante de crecimiento máximo), de 1,2 a 1,3 millones más que en 1991. En los años 2006 y 2011 las diferencias con respecto a 1991 serían de 1,3 a 1,7 millones en el primero y de 1,4 a 2,1 millones en el segundo. Como puede apreciarse, las variantes de proyección no alteran sensiblemente los crecimientos futuros, ya determinados por la estructura por edades actual.

En cuanto a la población en edad de trabajar, el número absoluto de personas estaría comprendido en el año 2001 entre 26,6 y 26,7 millones de personas, según las variantes de crecimiento mínimo y máximo, 0,68 millones a 0,74 millones más que en 1991. En los años 2006 y 2011 las diferencias con respecto a 1991 serían de 0,5 a 0,6 millones en el primero y de 0,08 a 0,3 millones en el segundo. En este caso, las diferencias entre variantes son mínimas, pero al contrario de la población en edad de jubilación, el crecimiento después de 1991 será muy escaso.

Por consiguiente, puede afirmarse que, a medio plazo, los gastos futuros de pensiones están ya determinados por la estructura demográfica actual. La carga a soportar por las personas en edad de trabajar, cuyo crecimiento es también ineluctable, difiere sensiblemente más de una hipótesis a otra en el horizonte del año 2011, ya que la tasa de dependencia de la población de 65 y más años sobre la población de 15-64 años pasaría del 20,6% en 1991 a entre 25,8% y 28,2% en el 2011.

- 13.<sup>a</sup> *A largo plazo, los efectivos futuros de los grupos de personas en edad de trabajar o de inactivos por jubilación dependen esencialmente de las variables de la dinámica demográfica: mortalidad, fecundidad y migraciones.*

En el horizonte 2021, y con mayor intensidad en el 2050, es cuando se puede apreciar el potencial real de envejecimiento que encierran algunas evoluciones posibles. Dado que el número absoluto de personas mayores dependerá del curso de la mortalidad, si ésta permanece constante al nivel actual, habrá 7,1 millones de personas mayores en el 2021 y 8,9 millones en el 2050 en la hipótesis de crecimiento mínimo, que se transformarían en 8,3 y 12,2 millones de personas en la hipótesis de crecimiento máximo. Aquí sí que no es indiferente la variante de proyección demográfica que se adopte para

estimar la incidencia que pueden tener sobre el gasto en pensiones.

Por otra parte, la evolución a largo plazo de la población con edad de trabajar tiende a la disminución en valores absolutos, que se va intensificando a medida que el horizonte de la proyección se aleja. Así, en el 2021 habrá 24,3 millones de personas (frente a 25,9 en 1991) y 12,9 millones en el 2050, en la hipótesis de crecimiento mínimo, que se transformarían en 25,9 y 22,1 en la hipótesis de crecimiento máximo.

Así pues, en cualquiera de las variantes de proyección demográfica que se adopte, se producirá un aumento de la carga a soportar por personas en edad de trabajar, pero con diferencias de una hipótesis a otra que tienden a ser muy sensibles. La tasa de dependencia demográfica de la población de 65 y más años sobre la población de 15-64 años pasaría del 20,6% en 1991 a entre 29,2% y 32,1% en el 2021, y la diferencia entre hipótesis se acentúa de manera alarmante en el horizonte 2050, en el que las tasas de dependencia estarían entre el 70% y el 55% respectivamente, en el caso de crecimiento mínimo o de crecimiento máximo.

## Equidad intra e intergeneracional en el sistema de pensiones

- 14.<sup>a</sup> Es de central importancia conocer el grado de equidad de los sistemas de pensiones. De esta característica dependen no sólo la valoración moral y la aceptabilidad social del sistema, sino además su propia viabilidad financiera. En este Estudio se adopta como criterio de equidad intrageneracional para el sistema de pensiones español el de proporcionalidad, que es el que el propio sistema define como su objetivo central, esto es, el de garantizar pensiones proporcionales a las contribuciones satisfechas.

La adecuada estimación del grado de *equidad intrageneracional* debe hacerse desde la perspectiva del ciclo vital. Por ello, como medida de esta equidad, se adopta la tasa interna de rendimiento que iguala el valor de las cotizaciones efectuadas y las pensiones recibidas a lo largo de la vida del individuo. La fragmentación del sistema de seguridad social español en el Régimen general y una serie de Regímenes especiales, cada uno de ellos con sus propias reglas de funcionamiento, da lugar a diferencias de trato entre individuos de la misma generación. La mejor ilustración de esta quiebra de la proporcionalidad

viene dada por los diferentes tipos de rendimiento interno que han obtenido los Regímenes Especiales respecto al General en el año 1994:

General	2,16%
Autónomos	3,51%
Agrario	4,57%
Hogar	7,04%
Clases Pasivas	2,95%

Pese a que en la última década los tipos de rendimiento de los Regímenes Especiales han ido aproximándose al del Régimen General, las diferencias que subsisten son apreciables.

- 15.<sup>a</sup> El funcionamiento de un sistema de pensiones de jubilación basado en el modelo de reparto y financiado mediante el gravamen de las rentas del trabajo pivota sobre una decisión crucial: qué parte de las rentas del trabajo ha de ser transferida a los pensionistas y cuánto va a permanecer en mano de los trabajadores. El cálculo de estos recursos exige la elección previa de un criterio de *equidad intergeneracional*. Tres criterios pueden utilizarse: el de tasa fija de sustitución, el de tasa fija de contribución y el de posición relativa fija.

España ha elegido el de tasa fija de sustitución, según el cual la pensión que recibe un trabajador es igual a un porcentaje constante de su salario en activo; el tipo de cotización se convierte en la variable que debe adaptarse a las necesidades recaudatorias del sistema. Este modelo de tasa fija de sustitución hace recaer, por tanto, las consecuencias de un aumento del desempleo, de la disminución de la actividad, o del envejecimiento demográfico, enteramente sobre la población cotizante. Es, por tanto, un modelo que no asegura una distribución equitativa de riesgos y beneficios entre las generaciones activas y pasivas.

## Protección social y competitividad

- 16.<sup>a</sup> El porcentaje que las cotizaciones sociales destinadas a financiar la protección social representa sobre los sueldos y salarios brutos pagados por las empresas, es en España elevado en relación con la media de los países comunitarios. El tipo efectivo de las *cargas sociales* en los sectores industriales, que incluye, además de las cotizaciones patronales a la seguridad social, las cotizaciones sociales ficticias y otras cargas sociales a cargo de la empresa,

alcanzó en 1992 el 31,7 de los sueldos y salarios brutos, con un descenso de 2,6 puntos porcentuales desde 1986.

Para este Estudio se ha realizado una investigación para tratar de conocer en qué medida la financiación de la protección social dirigida al aseguramiento de la inactividad laboral es o no un serio obstáculo para la competitividad de nuestras empresas, entendiendo por competitividad la capacidad general de una empresa para ofrecer su producto en el mercado correspondiente a niveles de precio y calidad que los demandantes pueden identificar y comparar con los de otras empresas domésticas o extranjeras.

- 17.<sup>a</sup> Es una tesis frecuentemente mantenida por multitud de analistas que las cargas sociales de las empresas elevan sus costes laborales y sus precios finales, y perjudican por ello su competitividad. Dicha influencia, potencialmente negativa, ha sido estudiada en primer término, a través de la descripción y análisis de la estructura de costes de la industria española entre 1986 y 1992, resultando que el tipo efectivo medio que sobre los salarios brutos representan las cargas sociales de las empresas en el citado período fue del 34%, que si bien varía poco en el tiempo, no sucede lo mismo entre sectores, donde oscila entre el 31% y el 41%. Del total de cargas sociales pagadas por las empresas, un 18% no son obligatorias, es decir, se trata de prestaciones sociales directas o contribuciones sociales pagadas al sector privado convenidas libremente entre las empresas y sus trabajadores; el resto, 82%, son cargas sociales obligatorias pagadas a la Seguridad Social.
- 18.<sup>a</sup> La tensión entre la oferta y la demanda de trabajo, la naturaleza de la negociación salarial y la estructura de los mercados, pueden dar lugar a que los aumentos del *tipo efectivo de cotización social* que soporta la empresa, puedan ser trasladados hacia los trabajadores en forma de menores salarios brutos, de menor empleo, o de ambos. En estos supuestos, sus efectos sobre los costes laborales y los precios industriales serán más reducidos. Los resultados obtenidos para España de la investigación citada sugieren la existencia de dicho fenómeno de traslación hacia atrás.

No cabe ignorar, finalmente, que la competitividad de un bien o servicio puede verse afectada por *otros elementos* además del precio; en particular, la calidad del mismo y el valor que los consumidores le atribuyen, de tal forma que la sintonía de las empresas con la evolución de los consumidores es muy importante para su presencia en

los mercados. Por tanto, las cargas sociales, aunque ejercen influencia sobre los precios, son sólo una parte de los factores susceptibles de ejercer su influencia sobre la competitividad.

## La opinión pública: Percepciones, preferencias y disposición al cambio

- 19.<sup>a</sup> Cualquier reforma que en el futuro pueda hacerse de nuestro sistema de protección social relacionado con la actividad laboral requiere el conocimiento de lo que la *opinión pública* piensa sobre la situación actual y de su preocupación por el futuro. Los resultados de la encuesta encargada con tal finalidad aparecen en este Estudio, cuyas conclusiones se resumen a continuación.
- 20.<sup>a</sup> Más de la *mitad de los españoles* están convencidos del peligro que corren las pensiones de jubilación de verse suprimidas, o al menos reducidas, respondiendo así a la pregunta de qué pasará cuando los que ahora cuentan menos de 40 años lleguen a la edad de jubilarse. La desigualdad con que todo se distribuye en la sociedad hace aparecer este paradójico hecho de que los estratos sociales más desfavorecidos —que son los que más dependen de las pensiones públicas— son los que menor temor muestran en relación con el futuro en general de las pensiones. Esto ocurre porque, como muestra la relación entre nivel de estudios y preocupación, la información sobre las dificultades objetivas de los sistemas de pensiones está desigualmente distribuida.

Tomando en cuenta únicamente al 52% de entrevistados que opinan que no se cobrarán pensiones o que éstas serán inferiores a las actuales, las soluciones que se ofrecen desde la perspectiva individual son las de ahorrar más (39%), influir a través de los partidos políticos (26%), o de los sindicatos (22%), o de acomodarse a la situación (18%). En cuanto a la solución que debería adoptarse desde el Estado, existe gran coincidencia en señalar la lucha contra el fraude (72%) o la reducción de los gastos públicos en educación, sanidad, etcétera (27%).

- 21.<sup>a</sup> Aproximadamente la *mitad de los españoles no jubilados* está preocupada por el problema económico que se le puede plantear al jubilarse y la otra mitad no lo está, afectando más a los sectores más desfavorecidos de la sociedad y a las mujeres. Este problema comienzan a planteárselo los españoles en torno a los 40 años.

El 60% de estos no jubilados confían en vivir de su pensión pública, entre una cuarta y una quinta parte mencionan una pensión privada (24%) o los propios ahorros (20%); y un 14% dice que vivirá de su cónyuge.

Un 39% del total de entrevistados afirma hablar con familias y amigos de los problemas económicos que pueden plantearse con la jubilación.

22.<sup>a</sup> La gran mayoría de la población española ha oído hablar de los planes privados de pensiones como nueva forma de previsión; esta información es más general en los hombres, y está correlacionada positivamente con el nivel de estudios, el de ingresos, el tamaño del hábitat y el status ocupacional; y negativamente con la edad, pues los jóvenes tienen más noticias que los mayores. La amplitud (78%) del conocimiento de la existencia de estos planes contrasta con la estrechez (12%) de la proporción de españoles que los poseen.

23.<sup>a</sup> Respecto a las *preferencias sociales* entre el sistema de reparto o el de capitalización, la encuesta pone de manifiesto la dificultad de obtener una respuesta fiable ante una disyuntiva que no es fácil de definir y trasladar al encuestado: casi un tercio de la población no da respuesta. En todo caso se da una preferencia sustantiva del reparto sobre la capitalización.

En relación con el dilema entre un sistema público y obligatorio de seguridad social o la posibilidad de que cada cual se arregle la pensión a su gusto, a través de seguros privados no obligatorios, se vuelve a reproducir el problema de cómo hacer inteligible la pregunta al encuestado, lo que ha dado lugar a que el 25% no da respuesta. Sin embargo, la preferencia en favor del sistema público es muy mayoritaria, 59% de los encuestados, es decir, casi el 80% de los que responden.

24.<sup>a</sup> Existe un acuerdo muy amplio en que todo el mundo debe cobrar una pensión de jubilación, con independencia de que haya trabajado o no, y del tiempo que haya cotizado, considerando al Estado como máximo responsable de ayudar económicamente a los jubilados. Esta aparente *solidaridad* no se mantiene cuando la ayuda a los demás depende de *sacrificios* de uno mismo. En efecto, cuando se pide a los entrevistados que den su opinión sobre si «para que sus hijos o nietos puedan cobrar una pensión de jubilación digna sería necesario un sacrificio hoy de los mayores de 40 años, incluidos los pensionistas», las opiniones se dividen más o menos por igual entre los que se muestran de acuerdo y los que se muestran en desacuerdo. Y, mientras que un 50% cree

que se debe hacer socialmente ese sacrificio, un 33% no lo cree así. Como ya se ha comprobado en otras cuestiones, los españoles parecen estar siempre a favor de que se haga todo para otros, siempre que ello no les afecte económicamente en sentido negativo o restrictivo.

## Inactividad laboral y protección familiar

- 25.<sup>a</sup> Se consideran *políticas sociales de protección familiar* todas aquellas 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, bien porque dichas prestaciones 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. Este marco conceptual es más amplio que el del SEEPROS, que excluye de la función familia las pensiones de supervivencia, por considerarlas como una prestación derivada de un derecho originariamente adquirido por otra persona, la prestación por jubilación no contributiva, por considerarlas como una cobertura del riesgo de vejez, y la prestación por desempleo que trata de cubrir el riesgo de pérdida de la renta del trabajo, por dicha causa. En cambio, sí incluye los suplementos por hijos, cuando tienen su fundamento legal en la cobertura de otro riesgo (invalidez, vejez, desempleo, etc.), así como la asistencia social en favor de los hijos y la familia.
- 26.<sup>a</sup> 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 de que hemos hecho mención supone el 62% de dicha población. Las relaciones fundamentales en tanto que fuentes de supervivencia de los inactivos son las de los padres que mantienen a sus hijos, y los de las parejas en las que uno de los individuos mantiene al otro. Los jóvenes varones inactivos viven casi exclusivamente de sus padres y las jóvenes mujeres inactivas de sus padres y también de su pareja. 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. 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.

## Ante la reforma: Un repaso de los fundamentos

- 27.<sup>a</sup> La *intervención pública* en los programas de pensiones tiene su razón de ser básica no tanto en consideraciones de equidad —para las que existen programas redistributivos de carácter general—, como en el comportamiento poco previsor respecto de su futuro de los agentes económicos, ya que estos no son planificadores perfectos y racionales, sino que sólo valoran de modo correcto los problemas más cercanos; ahorran insuficientemente cuando están en activo, con el riesgo de quedar relegados a la pobreza cuando son incapaces de seguir trabajando. Para evitar que una gran parte de la población se viera sumida en la indigencia al llegar a la vejez, surgieron, hace más de un siglo, los *programas obligatorios* de pensiones. De la eliminación de la pobreza, que justificaría la obligación de adquirir planes de pensiones que garantizaran un mínimo vital en la jubilación, se ha pasado, en la mayor parte de los países, a imponerse obligatoriamente planes de pensiones que están relacionados con la renta que ganaban en su vida activa los jubilados (sustitución de rentas). Esta obligación de protegerse por encima del mínimo vital, descansa en una actitud paternalista por parte del poder público. El argumento paternalista no sólo se manifiesta en las pensiones, sino también en muchas otras actuaciones públicas, que imponen o prohíben determinados consumos.

Hasta dónde debe llegar la intervención pública, es una cuestión de elección colectiva, que ha de resolverse a través de mecanismos políticos. Sin embargo, cualquiera que sea la elección, es indispensable determinar cuáles son sus implicaciones, cuál es su coste económico y si este es sostenible con los recursos de los que dispone la economía.

- 28.<sup>a</sup> Un sistema público de pensiones que garantice un mínimo vital, debe ser gestionado por el sector público, por el sistema financiero de reparto o mediante recurso a los ingresos generales. Si, por el contrario, se trata de un programa de sustitución de las rentas de activo, el sistema

financiero puede ser de reparto o de capitalización, gestionado por el sector público o por el sector privado, aunque por lo general el de reparto se gestiona por el gobierno, dada la facilidad de su administración, en tanto que el de capitalización, que requiere una alta especialización y conocimiento de los mercados de capitales para efectuar la inversión de los fondos con el menor riesgo y la máxima rentabilidad, se gestiona por lo general por el sector privado. A nivel global, la elección entre uno u otro sistema dependerá de las garantías de cobertura frente a contingencias inciertas, de la rentabilidad potencial de cada uno de ellos, de la estructura demográfica a largo plazo y del nivel de actividad económica previsible.

- 29.<sup>a</sup> En los sistemas de pensiones públicas se están produciendo desde hace unos años fuertes desequilibrios financieros a consecuencia de la reducción de las tasas de creación de empleo y de la participación de los asalariados en la renta nacional, del aumento de la pensión media y de la tasa de crecimiento de la población de 65 años y más, de la esperanza de vida y del retraso de la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo. Ello ha llevado a preparar *reformas del sistema público* de pensiones organizado por el sistema de reparto para evitar su continua y creciente incidencia sobre el déficit público. Las reformas que se proponen van en dos direcciones: bien disminuyendo el grado de protección rebajando la tasa de reemplazamiento, pero manteniendo el sistema público de pensiones como programa de sustitución de rentas, o bien reduciendo las pensiones públicas a mínimos de subsistencia. Ambas propuestas se acompañan del estímulo de los planes privados complementarios, que permitirían a quienes lo adquirieran, mantener en la jubilación niveles de vida próximos a los que tenían cuando estaban en activos.

## La deuda implícita de la Seguridad Social

- 30.<sup>a</sup> Un programa público de pensiones contributivas puede ser organizado a través de un sistema de reparto o de un sistema de capitalización individual o colectiva. La *sustitución* de un sistema de *reparto* por otro de *capitalización* sólo puede aplicarse con carácter obligatorio a los que en el futuro ingresen en el sistema. A los pertenecientes al sistema de reparto podría ofrecérseles libertad de elección: continuar en el sistema antiguo o pasarse al nuevo sistema de capitalización.

- 31.<sup>a</sup> Para conocer las implicaciones de este cambio, se han tratado de cuantificar los *compromisos financieros* del Estado y de la Seguridad Social relativos a las pensiones. La metodología seguida ha consistido en calcular, con los procedimientos de la matemática actuarial, el montante actualizado de los pagos futuros de las pensiones en vigor, que constituye lo que técnicamente se denomina «provisiones matemáticas de las pensiones en vigor». Para los funcionarios del Estado en activo, así como para los trabajadores por cuenta ajena y autónomos, en situación de actividad, se han calculado sus derechos potenciales, que se conocen como «provisiones técnicas de derechos en curso de adquisición», que es la diferencia entre los derechos económicos del asegurado (funcionario o trabajador) y los del asegurador (Estado o Seguridad Social). A la suma de ambas provisiones se le denomina «deuda implícita de la Seguridad Social y del Estado». El montante de dicha deuda, referida al 31 de diciembre de 1994, utilizando una tasa de interés real del 3%, asciende a 153 billones de pesetas, cifra que representa el 2,365% del PIB, es decir, casi 2,5 veces el importe de los recursos disponibles de nuestra economía, lo que hace prácticamente imposible pasar en España del sistema de reparto a uno de capitalización con carácter general e inmediato.

## Escenarios y tendencias en el horizonte 2020

- 32.<sup>a</sup> Para conocer la viabilidad del sistema contributivo de pensiones y desempleo en España, ha sido necesario contar con un estudio sobre los escenarios de evolución de los gastos e ingresos de las citadas prestaciones en el horizonte 2020. La *metodología* utilizada ha sido la de analizar y cuantificar los factores que en el futuro van a condicionar la viabilidad del sistema, tanto en gastos como en ingresos. Las variables analizadas han sido de carácter demográfico, económico y estructural en cuanto a las relaciones funcionales del sistema de Seguridad Social contributivo de pensiones y desempleo. Partiendo del comportamiento previsible de dichas variables, se ha elaborado un modelo, representación simplificada de nuestro sistema de Seguridad Social, que permite efectuar proyecciones en términos reales sobre el gasto y el ingreso futuros en pensiones y desempleo.

Las previsiones de gastos e ingresos de pensiones y desempleo se enmarcan en unos *escenarios de crecimiento de la economía* española a medio y largo plazo, por los

condicionantes que el crecimiento del PIB puede tener en la evolución de dichos programas. A estos efectos se han tenido en cuenta las previsiones de crecimiento del PIB a medio plazo de organismos internacionales y centros privados, eligiéndose como escenario más probable de crecimiento medio del PIB de la economía española en el período 1995-2000 un porcentaje del 3,5%. A largo plazo, hasta el horizonte 2020 no parece sostenible tan alta tasa de crecimiento, que ha sido rebajada al 3%. Las previsiones de crecimiento económico aparecen en términos reales; sin embargo, se han tenido en cuenta hipótesis de evolución de los precios por las interacciones que se dan entre crecimiento real e inflación.

El año elegido como base de la proyección ha sido 1993, por ser el último para el cual se disponía de la total información; el año horizonte es el 2020, si bien se analizan años intermedios: el 2000 y el 2005. La proyección se efectúa en pesetas constantes de 1993. Las Conclusiones siguientes resumen los resultados obtenidos.

- 33.<sup>a</sup> El gasto en *pensiones contributivas de jubilación* crece hasta el año 2000 a una tasa media acumulativa anual del 3,9% (2,23% por aumento del número de pensionistas, 1,9% de subida de la pensión media y una tasa de crecimiento descendente de los complementos a mínimos), previéndose para dicho año un importe de 3,65 billones de pesetas, es decir, un 30% más elevado en pesetas constantes sobre el gasto de 1993.

A partir del año 2000 el crecimiento del gasto en pensiones se ralentiza (tasa de aumento del 2,37%) a consecuencia de la menor tasa de crecimiento del número de pensionistas que desciende al 0,67%, disminuyendo también, aunque de manera muy ligera, la tasa de crecimiento de la pensión media, que pasa a ser del 1,69%. Ello quiere decir que al final del período (año 2020) el gasto en pensiones contributivas de jubilación se habrá más que duplicado en pesetas constantes de 1993, alcanzando la cifra de 5,8 billones de pesetas, frente a los 2,8 billones de 1993.

- 34.<sup>a</sup> El gasto en *desempleo contributivo* crece hasta el año 2000 a una tasa media acumulativa anual del 3,27%, a consecuencia del crecimiento de los beneficiarios (1,64%) y del incremento del gasto por desempleado a razón del 1,6% acumulativo anual, previéndose alcanzar un importe de 1,65 billones de pesetas, lo que supone que en el plazo de siete años el gasto en desempleo habrá crecido un 25% en pesetas constantes de 1993.

Hasta el año 2005 el gasto en desempleo contributivo seguirá creciendo (3,39%), tanto por el aumento de la población protegida (1,77%) como por el del gasto por beneficiario (1,6%), alcanzando casi los 2 billones de pesetas, en pesetas de 1993. A partir de dicho año, el gasto en desempleo empieza a reducirse, a consecuencia de la caída de la población beneficiaria (tasa de decrecimiento del 3,44% acumulativo anual), previéndose alcanzar en el horizonte del año 2020 un nivel en pesetas constantes ligeramente superior al del año 1993 (1,46 billones de pesetas).

- 35.<sup>a</sup> Hasta el año 2000 se prevé que los *ingresos contributivos* crezcan a una tasa acumulativa media anual del 2,6%, a consecuencia de un incremento del empleo del 1% a partir de 1996 (algo menor en los dos años anteriores), y de un incremento de los salarios del 1,6% acumulativo anual. Esta tasa de crecimiento de los ingresos (2,3%) es muy inferior a la que experimentan tanto el gasto en pensiones de jubilación (3,9%) como el desempleo (3,27%), lo que provoca un fuerte desequilibrio financiero del sistema.

A partir del año 2000 se ralentiza el crecimiento de los ingresos (hasta una tasa acumulativa anual del 2,1%), a consecuencia del menor crecimiento previsto del empleo (tasa del 0,5% acumulativa anual), debido a la menor tasa de crecimiento de la economía que se ha supuesto para el largo período 2000-2020, después del fuerte crecimiento del 3,5% estimado para 1996-2000.

### **Los desequilibrios financieros y la viabilidad del sistema a medio plazo**

- 36.<sup>a</sup> El sistema de *pensiones* de jubilación en su modalidad contributiva partía ya en 1993 con un déficit de 245 mil millones de pesetas, lo que representaba un 0,40% del PIB. Dicho saldo negativo se irá ampliando hasta alcanzar un déficit equivalente a unos 0,9 puntos del PIB entre los años 2000 y 2005 y llegará hasta un valor próximo a un punto del PIB en el 2020, límite de la proyección. Si se tiene en cuenta que las pensiones de jubilación representaban en 1993 el 53,2% del gasto total en pensiones y suponiendo un comportamiento similar para todas ellas, como ha sucedido en el pasado, el déficit total del sistema de pensiones públicas se situará en torno al 1,6% del PIB en el año 2000, ampliándose de forma lenta, aunque sostenida, en los años siguientes.

- 37.<sup>a</sup> El desempleo contributivo parte de un saldo negativo que representaba un 0,36% del PIB en el año 1993, con una estructura del gasto como la resultante en 1994. Dicho saldo negativo se irá ampliando, tanto en términos absolutos como relativos, hasta el año 2005, en que toma un valor del 0,59% del PIB. Iniciará a partir de entonces un proceso de reducción importante, hasta el punto de que se transformará en superávit en la segunda década del próximo siglo. Este cambio de signo se explica por la confluencia de dos tendencias que se refuerzan para contraer el desempleo: disminución de la población activa por causas demográficas y aumento sostenido del empleo derivado del supuesto de mantenimiento de la tasa de crecimiento del PIB en un 3% anual acumulativo a partir del año 2000. Este supuesto, junto con el de incremento previsto de la productividad en un 2,5% anual, se traduce en un crecimiento sostenido del empleo de en torno a medio punto porcentual por año.
- 38.<sup>a</sup> El total del sistema contributivo, según las proyecciones, arrojará, ya en el año 2000, un déficit superior al 2%, que seguirá ampliándose en los años siguientes hasta alcanzar un máximo en el año 2005, con un valor del 2,24% del PIB, para comenzar a partir de entonces un declive propiciado por los menores déficit por desempleo, por las causas apuntadas más arriba, que compensan la continua expansión del saldo negativo del sistema de pensiones. Si con hipótesis de crecimiento del PIB del 3,5% en los próximos años hasta el 2000 y con un crecimiento de los cotizantes del 1% y de los salarios reales y de las bases de cotización del 1,6% acumulativo anual, el sistema genera un déficit superior al 2% ya en el año 2000, cualquier desviación a la baja de dichas proyecciones se traducirá en una situación aun más negativa del sistema contributivo de protección social. Según lo dicho, para el sistema en su conjunto la situación crítica desde el punto de vista financiero se alcanza ya en los primeros años del próximo siglo, no siendo previsible la aparición de elementos de carácter automático que contribuyan a paliar el déficit del sistema de pensiones, que seguirá incrementándose, aunque sí para el derivado de la cobertura del desempleo.

## Tasa de actividad, empleo y paro

- 39.<sup>a</sup> Bajo la hipótesis de acercamiento de la tasa de actividad española a la media de la UE a razón de 0,5 puntos por año hasta el año 2005, la población activa habrá aumen-

tado en el año 2000 en más de 1,2 millones de personas con relación a la de 1993 (tasa de crecimiento acumulativo anual del 1,1%), alcanzando su punto álgido en el año 2005 con 17,2 millones de personas, lo que supondría un aumento de casi 2 millones con relación a la población activa de 1993.

Hasta el año 2000 se estima que se habrán generado en torno a 700 mil puestos de trabajo y para el conjunto del período dicha cifra se prevé que supere los dos millones.

A pesar del fuerte aumento del empleo, la tasa de paro se prevé siga creciendo hasta el año 2005, en que alcanzaría el 26%. Ello es consecuencia de la combinación de dos factores: el aumento de la población potencialmente activa en más de 600 mil personas y del incremento en 6 puntos de la tasa de actividad. A partir del año 2005 la tendencia del crecimiento de la población activa se invierte, por lo que la tasa de paro se irá reduciendo, primero de forma lenta hasta el 2010, en que llegaría a tasa similares a las actuales, y luego de forma acelerada por el descenso de la población potencialmente activa, estancamiento de la tasa de actividad y aumento continuo del empleo. En el límite del período de la proyección, la población activa supera a la del año de partida en solamente unas 800 mil personas, a pesar del elevado nivel alcanzado por la tasa de actividad. Como el empleo habrá seguido creciendo, el desempleo cae hasta una tasa del 14,6% de la población activa.

## **El precio de no hacer nada: Carga financiera y déficit público**

- 40.<sup>a</sup> La *carga financiera* que deberá soportar cada cotizante para hacer frente al mayor gasto en pensiones se incrementará un 79,9% entre 1993 y el año 2020, siendo este crecimiento del 24,2% entre 1993 y el 2000, del 9,7% entre el 2000 y el 2005, y del 32,1% en el último período (2005-2020). Ello supone crecimientos acumulativos anuales del 3,1% para el primer período (1993-2000) y del 1,87 para el resto del período (2000-2020). Parte de dicha carga quedará absorbida por el crecimiento de la remuneración real por cotizante (1,6% de aumento de salario). Por lo que se refiere al desempleo, la carga financiera que deberá soportar cada cotizante para hacer frente al mayor gasto en dicha prestación, se incrementaría un 19,1% entre 1993 y el año 2000, siendo este

crecimiento del 15,3% entre el 2000 y el 2005, lo que supone crecimientos acumulativos anuales del 2,5% y 2,9%, respectivamente. Parte de dicha carga quedará absorbida por el aumento de los salarios reales (1,6% acumulativo anual) y el resto, de no aumentarse el tipo de las cotizaciones sociales, se trasladará a déficit.

Los resultados obtenidos están, obviamente, condicionados por las hipótesis de trabajo que se han ido formulando a lo largo del documento, hipótesis que podemos calificar de conservadoras en el sentido de que, entre las distintas posibles, nos hemos inclinado por aquellas que dentro de lo razonable, arrojan unos resultados más positivos. Ello nos permite concluir que los resultados que registre el sistema serán con cierta probabilidad más negativos que los obtenidos en las proyecciones. La reflexión final que todo esto suscita es si la economía española puede, sin cambios profundos, absorber en el año 2000 un *saldo deficitario* del sistema contributivo de pensiones y desempleo equivalente a más del 2% del PIB, cuando para el conjunto de las Administraciones Públicas no puede superar el 3% según el Tratado de Maastricht.

## La Declaración de Bilbao

- 41.<sup>3</sup> El examen de todo lo que antecede, más el contenido de las quince investigaciones encargadas, que en sus partes esenciales se sintetizan en este Estudio, se efectuó en una serie de sesiones de trabajo de los investigadores y los miembros de la Comisión 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, después de 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 quince monografías, se ratificó como colofón de la primera edición de este Estudio,

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.

Todo esto planteaba el claro imperativo, para una política económica que mereciese ser calificada de equilibrada y justa, de desarrollar el conjunto de medidas que comen-

zase a poner remedio de inmediato, sin esperar para resolver estos problemas a que la situación bordeara alternativas críticas, como lo serían: a) un incremento del déficit público incompatible con nuestra integración en la Unión Económica y Monetaria, b) una notable subida impositiva o de cuotas empresariales —o ambas medidas simultáneamente— perturbadora de todo intento de reactivación económica, o c) una fuerte reducción del gasto público, con inevitables repercusiones negativas en la opinión pública. En economía pública, el concepto de quiebra no existe, porque el Estado siempre tiene resortes para evitarla, pero sí que puede hablarse de situaciones viables o inviables, y de soluciones buenas o malas, eficientes o distorsionantes, y equitativas o injustas.

## Las consecuencias del Pacto de Toledo

- 42.<sup>a</sup> El 6 de abril de 1995, el Pleno del Congreso aprobó, como fruto del consenso parlamentario que ha dado en llamarse *Pacto de Toledo*, el *Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*. En dicho informe, explícita o implícitamente, se han asumido los principios de afectación, equivalencia financiera, proporcionalidad y corresponsabilidad y, por consiguiente, su desarrollo implica proceder a introducir unas reformas concretas, cuya cuantificación se ha efectuado en la última parte de este estudio.
- 43.<sup>a</sup> Las reformas que se han cuantificado, y cuyos resultados se sintetizan a continuación, no se limitan a las contenidas en el, por ahora, *Proyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social*, fruto del acuerdo firmado el 9 de octubre de 1996 entre el gobierno de la Nación y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, sino que han ido más allá, aprovechando al máximo las posibilidades contenidas en el Pacto de Toledo, de acuerdo con los principios más arriba indicados.
- 44.<sup>a</sup> Basada en la primera de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la primera reforma analizada se concreta en la separación y clarificación de las fuentes de financiación: las cotizaciones financiarán las prestaciones de naturaleza contributiva, en tanto que las no contributivas se financiarán con cargo a los impuestos generales. Esta reforma, aunque en un primer momento sea capaz de equilibrar el sistema contributivo —la parte no contributiva, cercana

al 1 % del PIB, deberá financiarse con impuestos, con deuda o con la reducción en otros gastos públicos—, no frena el deterioro del mismo a medio y largo plazos. El grado de deterioro se relacionará inversamente con el crecimiento del empleo en el futuro: para reequilibrar el sistema, no importa tanto crecer mucho como generar mucho empleo. Desde 1997 hasta los años 2003-2004 el déficit empeora entre 0,4 y 1,2 puntos del PIB, estabilizándose posteriormente el desequilibrio, para acentuarse el deterioro a partir del 2009-2010.

- 45.<sup>a</sup> Una segunda reforma cuyos efectos se han cuantificado consiste en ampliar de forma progresiva, desde los 8 actuales hasta 40, el número de años empleados para el cálculo de la base reguladora de la pensión, cifra que se hace coincidir, en el límite del período transitorio, con el número de años de cotización necesarios para que la pensión alcance el 100 % de la base reguladora. Dada la lentitud con la que se supone que se introduce la reforma, que no quedaría completada hasta el 2017, los efectos son escasos en el corto plazo —hay que esperar al año 2007 para conseguir una reducción del déficit de 1 décima del PIB—, revelándose como una medida muy potente a partir del momento de su completa introducción, al reducir por sí sola en más de 0,5 puntos porcentuales del PIB el déficit del sistema.
- 46.<sup>a</sup> El cumplimiento del principio de proporcionalidad en sentido estricto exige que cada año se aporte a la pensión el mismo porcentaje de la base reguladora durante el período necesario para obtener derecho al 100 % de ésta. En coherencia con la reforma anterior, y en virtud del principio de proporcionalidad, se han cuantificado los efectos derivados de igualar la aportación de cada año cotizado, teniendo en cuenta el límite de 40 años para tener derecho al 100 % de la base reguladora. Los efectos de esta medida se estabilizan a partir del momento de su plena vigencia, que coincide con el de la reforma precedente (2017), y se traducen en una reducción muy modesta del déficit del sistema, equivalente a 1 décima de punto del PIB en el año 2017.
- 47.<sup>a</sup> Un hipotético retraso en la edad de jubilación tendría dos efectos: uno de ahorro por el lado del gasto y otro de incremento de cotizaciones, bajo el supuesto de que quienes se acojan a esta fórmula continúen cotizando. La cuarta reforma analizada cuantifica el impacto del retraso voluntario en la edad de jubilación hasta los sesenta y ocho años. Sus efectos positivos sobre el saldo del sistema son, aunque limitados, inmediatos y crecientes en los primeros años, alcanzando un máximo algo superior

- a 1 décima de punto del PIB en el tercer año. Posteriormente el efecto reequilibrador disminuye hasta estabilizarse en una cuantía cercana a 0,6 décimas de punto del PIB.
- 48.<sup>a</sup> Se ha considerado, finalmente, el efecto de la constitución de reservas, tal como se recoge en las recomendaciones del Pacto de Toledo. Se ha supuesto que dicha constitución de reservas es simétrica, generando efectos positivos o negativos, respectivamente, en función de la existencia de superávit o déficit en el sistema. Dada la continua presencia de saldos negativos en el sistema de Seguridad Social, esta medida por sí sola contribuirá a un deterioro de los saldos.
- 49.<sup>a</sup> Existen importantes activos en el Pacto de Toledo. En primer lugar, el hecho de que goza del consenso sociopolítico necesario para abordar una reforma de tanto calado. En segundo lugar, porque respeta la idea de continuidad. Por último, importa resaltar que el Pacto aboga por una profundización en la esencia contributiva del sistema. No obstante, esta idea —basada en los principios de proporcionalidad, afectación y corresponsabilidad financiera— no se desarrolla hasta sus últimas consecuencias en las propuestas del Pacto de Toledo, sin duda por la necesidad de atemperar la lógica doctrinal a los condicionamientos políticos.
- 50.<sup>a</sup> Como síntesis del análisis desarrollado, cabe afirmar que las reformas del sistema que se pueden instrumentar a partir de las recomendaciones del Pacto de Toledo, aunque no eliminan completamente el déficit contributivo, sí pueden ejercer un efecto positivo en el medio y largo plazos. En el año 2020, el efecto conjunto de las medidas analizadas consigue reducir el déficit en 0,7 % del PIB, si bien no logran contarrestar el crecimiento acelerado que se producirá hasta los años 2003-2004 ni, lógicamente, restaurar el equilibrio financiero del sistema. Para que se plasmen en la realidad estos efectos se requieren dos condiciones: que no se demore su puesta en práctica y que se agoten las posibilidades de reforma contenidas en el Pacto de Toledo.

## **ACERCA DEL EQUIPO DE TRABAJO**



## **Comité de Dirección**

### **Codirectores**

*José Barea Tejeiro*

Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Central de Madrid. Ha sido Director General del Tesoro y Presupuestos, Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público, Secretario de Estado para la Seguridad Social, Presidente del Banco de Crédito Agrícola, Consejero Delegado de Iberia y Consejero de INI y del FORPPA. Es miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social. Autor de diversos libros como *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas de viabilidad*. Círculo de Empresarios, 1995. *¿Está el Estado español en quiebra?* Encuentro Ediciones, 1995. *Las cuentas satélites de la economía social en España*. CIRIEC, 1995. Autor también de más de 300 artículos publicados en revistas especializadas.

*José Manuel González-Páramo*

Catedrático de Hacienda Pública y Director del Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense. Doctor (Ph.D.) en Economía por la Columbia University (Nueva York) y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense. Especialista en fiscalidad, gasto público, presupuesto y gestión pública, ha publicado sus trabajos en 30 libros y dos centenares de artículos en las principales

revistas profesionales nacionales y extranjeras sobre la materia. Dirige los programas de investigación del Centro de Estudios sobre Economía Pública (Fundación BBV). Asimismo, ha desarrollado tareas de dirección de proyectos de investigación en el Grupo de Estudios del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda (Ministerio de Economía y Hacienda), el Instituto de Estudios Fiscales, el Departamento de Investigaciones Económicas de la Fundación FIES (CECA) y el Servicio de Estudios del Banco de España. Ha trabajado como consultor para el Banco Mundial (BIRD), Washington, D.C., y la Comisión de las Comunidades Europeas, así como para otros organismos nacionales y extranjeros. Profesor del Master de Hacienda Pública (Instituto de Estudios Fiscales). Profesor del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (Banco de España). Vicepresidente de la Asociación Española de Economía Pública. Consejero del Banco de España. En relación con el sistema de prestaciones sociales, ha publicado, entre otros trabajos, *Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales en España* y *Gasto social y crecimiento económico en el Estado de Bienestar*.

## Miembros de la Comisión de Estudio

*Manuel Alonso Olea*

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Emérito de la Universidad Complutense. En la actualidad es Profesor Extraordinario de la Universidad de San Pablo, CEU. Miembro de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación. Ha sido Letrado del Consejo de Estado y del Instituto Nacional de Previsión, Presidente del Tribunal Central de Trabajo y Delegado español en diversas ocasiones en las conferencias de la OIT, Asamblea de las Naciones Unidas y ECOSOC. Autor de libros como *Derecho del Trabajo* (14 ediciones, 1970-1995), *Instituciones de Seguridad Social* (14 ediciones, 1960-1995) y *Derecho Procesal del Trabajo* (8 ediciones) y más de veinte monografías, publicadas en español, inglés, alemán y francés, Doctor Honoris Causa por las Universidades de San Martín (Perú). Göttingen (Alemania) y por las españolas de Carlos III de Madrid, Santiago de Compostela y León.

*Juan Antonio Fernández Córdón*

Director del Instituto de Demografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Doctor en Ciencias Económicas (Demografía) por la Universidad de París. Ha sido Profesor de las Universidades de Argel y Montreal y Director de Servicios y

Estadística del Ayuntamiento de Madrid. Ha realizado investigaciones sobre la fecundidad española, métodos de proyecciones demográficas y su aplicación, y análisis de las políticas de familia y demográficas, que han sido publicadas en libros y revistas especializadas. Es miembro de la Asociación Internacional para el Estudio Científico de la Población, Asociación Europea de Demografía, Comité de Expertos sobre Demografía y Observatorio sobre Políticas Familiares, ambos de la Comisión Europea.

#### *Alfonso Pérez-Agote Poveda*

Catedrático de Sociología de la Universidad del País Vasco. Doctor en Ciencias Económicas y Derecho por las Universidades de Deusto y del País Vasco. Ha sido Profesor en las Universidades de Madrid y París y Profesor Visitante en varias Universidades europeas, norteamericanas y suramericanas. Autor de libros como *La reproducción del nacionalismo* (Bilbao, 1989), *La sociedad y lo social* (Bilbao, 1989) y *Los lugares sociales de la religión*, (Madrid, 1990), y de numerosos artículos publicados en revistas especializadas. Presidente del Comité de Recherche núm. 1 «Identité, espace politique» (Association Internationale des sociologues de Langue Française), Fundador y Co-director del Working Group «Ethnicity and the Nation-State» (International Sociological Association) y Responsable de Teoría de la Asociación Española de Sociología.

#### *Juan Velarde Fuertes*

Profesor Emérito de Economía Aplicada de la Universidad Complutense y Consejero del Tribunal de Cuentas. Doctor en Ciencias Económicas. Es miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales, 1992 y Premio Rey Jaime I de Economía 1996. Ha sido Vicesecretario de Estudios del Ministerio de Trabajo y Director del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Autor de libros como *Flores de Lemus ante la economía española* (1961), *Son la decadencia económica de España* (196) *Hacia otra economía española* (Espasa, 1996) y de numerosos artículos publicados en revistas científicas españolas y extranjeras. Doctor Honoris Causa por las Universidades de Oviedo, Sevilla y Pontificia de Comillas.

## Miembros del Equipo de Investigación

*José María Alonso Seco*

Profesor-Tutor de Historia del Derecho y de las Instituciones Jurídicas Españolas en la UNED. Licenciado en Derecho y en Filosofía y Letras (Sección Psicología). Pertenece a los Cuerpos Técnicos y de la Intervención y Contabilidad de la Administración Gestora de la Seguridad Social. Autor de diversos estudios monográficos sobre aspectos jurídicos de la Seguridad Social y de los Servicios Sociales publicados en revistas especializadas como *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, *Revista de Acción Social*, *MINUSVAL*, etc. Ha formado parte de diversas Comisiones de la Unión Europea relacionadas con la protección social. Forma parte del Grupo Técnico de Expertos Iberoamericanos en Discapacidad.

*Alfonso Barrada Rodríguez*

Doctor en Derecho y funcionario jubilado del Cuerpo Técnico de la Administración de la Seguridad Social. Ha sido Profesor encargado de Instituciones Jurídicas de la Seguridad Social en la Universidad Complutense y Profesor Titular de Historia Social en la Escuela Social de Madrid, Experto por España en el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Civil (SEEPROS). Autor de diferentes trabajos publicados en revistas especializadas como *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, *Presupuesto y Gasto Público*, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Es miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social.

*Francisco Blanco Angel*

Profesor Asociado de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por dicha Universidad. Sus investigaciones se centran en el análisis de la equidad y estabilidad del sistema de pensiones de jubilación.

*Luis Buey Villahoz*

Director General de Consultores de Pensiones BBV y máximo Asesor del Grupo BBV en materia de pensiones. Licenciado en Ciencias Económicas y Actuario de Seguros por la Universidad Complutense. Ha prestado, con anterioridad, sus servicios como consultor en diversas empresas de seguros. Miembro de la Asociación Internacional Actuarial. Desde 1992 es representante para España de la Red Mundial de Consultores de Pen-

siones ASINTA y miembro del Centre for European Policy Studies (CEPS) de Bruselas. Colaborador en diversas publicaciones internacionales sobre temas de seguros y pensiones.

#### *Diego Cano Soler*

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es Profesor Ayudante del Departamento de Economía y Hacienda Pública de dicha Universidad. Ha sido Profesor Asociado en la Universidad Carlos III de Madrid y Profesor Visitante en las Universidades de Budapest (Hungría) y Ulster (Reino Unido). Miembro del equipo de investigación en seis Proyectos. Coautor de *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, Premio Círculo de Empresarios, 1995. Ha realizado investigaciones en el área de la Economía Pública financiadas por organismos públicos (Comisión Europea, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente) y privados (FBBV, SEOPAN, CEOE).

#### *Maximino Carpio García*

Catedrático de Economía Aplicada y Director del Departamento de Economía y Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Ciencias Económicas por dicha Universidad, de la que ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Ha sido también Jefe del Servicio de Estudios de la CEOE. Director de cinco tesis doctorales sobre diversos aspectos del Sector Público y de diversas investigaciones sobre política fiscal, habiendo obtenido el II Premio Círculo de Empresarios. Autor de diversos artículos y libros sobre temas fiscales, de Seguridad Social y mercado de trabajo. Actualmente es Consejero del Consejo Económico y Social, en calidad de experto.

#### *Dolores Dizy Menéndez*

Profesora Titular de Economía y Hacienda Pública en la Universidad Autónoma de Madrid. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por dicha Universidad. Sus áreas de investigación se centran en el gasto público, la fiscalidad personal y empresarial y pensiones, tema por el que compartió el Premio Círculo de Empresarios 1994. Autora y coautora de diversos trabajos publicados en libros entre los que cabe citar: *La fiscalidad del comercio minorista en la Comunidad de Madrid*. CAM, 1994. *El sistema de Pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*. Círculo de Empresarios, 1995. *¿Está el Estado español en quiebra?* Edit. Encuentro, 1995.

*Eugenio Domingo Solans*

Licenciado en Ciencias Económicas y Comerciales por la Universidad de Barcelona y en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es Catedrático de Economía Aplicada de esta Universidad y Consejero del Banco de España. Dentro del campo de la economía aplicada ha desarrollado trabajos y publicaciones sobre Haciendas Territoriales, política impositiva, política fiscal, armonización bancaria europea y pensiones. Ha sido Director del Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos y de su Revista, Vicepresidente del ECOFIN, de la Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE). Coautor del libro *Presente y futuro de las pensiones en España*. Ediciones Encuentro, 1996 y de diversos artículos publicados en la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Coautor del trabajo sobre pensiones que obtuvo el Premio Círculo de Empresarios, 1994.

*Almudena Durán Heras*

Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense y Master en Administración de Empresas por la Universidad de Indiana (EE.UU.). Técnico de Seguridad Social y Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social. Realiza funciones de asesoramiento y estudio relacionadas con la protección social pública. Autora de más de treinta trabajos publicados en revistas especializadas como *Economistas*, *Economía y Sociedad*, y coautora del libro *La actividad económica de las personas mayores*, SECOT, 1995.

*Marta Fernández Moreno*

Profesora Ayudante del Departamento de Economía y Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por dicha Universidad. Sus investigaciones se centran en el campo de la protección social de las que se han derivado la obtención del Premio Nacional «Trías Fargas» de Tesis Doctorales y el II Premio Círculo de Empresarios (compartido). Autora de diversos artículos sobre los temas objeto de investigación publicados en revistas especializadas como *Revista del Instituto de Estudios Económicos* y *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*.

*Jesús María de las Fuentes Arámbarrri*

Consejero Delegado de BBV Pensiones, S.A., Entidad Gestora de Fondos de Pensiones y Director General de Norpensión

EPSV. Ingeniero Industrial por la Escuela Superior de Ingenieros Industriales de Bilbao. Ha ocupado cargos de responsabilidad en diversas empresas industriales y consultoras de ingeniería, así como en departamentos del Banco de Bilbao y Banco Bilbao Vizcaya. Ha sido ponente en diversos seminarios sobre Previsión Social organizados por el Instituto de Actuarios y profesor invitado en los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco y el Curso de Previsión Social de la Universidad Central de Barcelona. Miembro de la Junta de Gobierno de la Federación de Entidades de Previsión Social Voluntaria de Euskadi y de la Comisión Permanente de la Agrupación de Fondos de Pensiones de España.

#### *Jesús Salvador Gómez Sala*

Profesor Titular de Hacienda Pública y Derecho Fiscal de la Universidad de Málaga. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por dicha Universidad. Ha realizado trabajos de investigación para diferentes departamentos de la Junta de Andalucía, el Instituto de Estudios Fiscales, la Diputación de Granada, la Fundación BBV y el Ayuntamiento de Antequera. Autor del libro *Pensiones Públicas, Ahorro y Oferta de Trabajo. Análisis del Caso Español*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, y de diversos artículos publicados en revistas especializadas como *Papeles de Economía Española*, *Hacienda Pública Española*, *Presupuesto y Gasto Público*. Ha obtenido diversos premios como el «Trabajo y Seguridad Social 1986» y el «Andalucía de Economía y Hacienda 1991» (en colaboración).

#### *Bernardo Gonzalo González*

Director de Prestaciones de MUPRESA, Mutua de Accidentes de Trabajo, Profesor de Seguridad Social Internacional en ICADE y Subdirector de la *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Licenciado en Derecho y Diplomado en Sociología por la Universidad Complutense. Ha sido Subdirector General Técnico del Instituto Nacional de Seguridad Social y de Ordenación Jurídica del Ministerio de Trabajo, habiendo formado parte, como delegado gubernamental, en diversas Comisiones y Organismos de la Unión Europea. Autor de numerosas publicaciones sobre temas laborales y relacionados con la Seguridad Social. Pertenece al Cuerpo Superior de Administración de la Seguridad Social. Es Secretario General de la Asociación Española de Seguridad Social y del Instituto Iberoamericano de Seguridad Social y miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social.

*Juan Antonio Herce San Miguel*

Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), Profesor Titular de Teoría Económica en la Universidad Complutense y Profesor del Centro Juan March de Estudios e Investigaciones. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense. Ha prestado servicios para la Comisión de las Comunidades Europeas en la Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales y en la Célula de Prospectiva del Presidente Delors. Autor de numerosos trabajos sobre temas relacionados con los aspectos económicos de la protección social, la evaluación de las ayudas estructurales comunitarias, la modelización de la economía española y el análisis de los procesos de crecimiento industrial, publicados en revistas como *Investigaciones Económicas*, *Papeles de Economía Española*, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, etc.

*María Teresa López López*

Profesora Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal y Vicedecana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense. Doctora en Ciencias Económicas por dicha Universidad y Master en Economía Europea por la Universidad Libre de Bruselas. Ha participado como experta nacional en el Grupo sobre «Protección social y actividad económica» en la Dirección General V de la Comisión Europea. Ha realizado numerosas investigaciones, dictámenes y monografías entre los que destaca la coautoría de «Las políticas de gasto público en el proceso de convergencia: evolución del período 1985-1993». Coautora de los libros *Introducción al Sector Público Español* (Civitas, 1994) y *El sector público en la Europa de los 15* (Civitas, 1995), y de numerosos artículos publicados en revistas especializadas como *Presupuesto y Gasto Público*, *Papeles de Economía Española*, *Hacienda Pública Española*, etc.

*Francisco Martí Esteve*

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Literaria de Valencia. Titulado del Servicio de Estudios del Banco de España, ejerciendo su trabajo en el Departamento de Coyuntura y Previsión Económica. Sus áreas de investigación se centran en temas del Sector Público y de la Seguridad Social. Autor de diversos artículos publicados en el *Boletín Económico* del Banco de España

*María Jesús Martín Martínez*

Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Analista del Sector de la Construcción en la Asesoría Económica del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Con anterioridad ha prestado sus servicios como Economista en el Servicio de Estudios del Banco de España, Departamento de Coyuntura y Previsión Económica. Sus áreas de investigación se han centrado en temas del sector público y del mercado de trabajo, habiendo publicado artículos en colaboración en revistas especializadas como *Investigaciones Económicas*, *Moneda y Crédito*, o el *Boletín Económico* del Banco de España.

*Francisco Martínez López*

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Actualmente es Investigador en Sistemas Públicos de la Seguridad Social. Ha desempeñado los puestos de Inspector General de Servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales, Director del Servicio Social de la Tercera Edad, Consejero Técnico de la Dirección General de Ordenación Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ha sido Delegado de España en diversos organismos internacionales como el Comité Director para la Seguridad Social y el Comité de altos funcionarios europeos del Consejo de Europa. Autor de diversos estudios publicados en revistas especializadas como *Revista de Seguridad Social*, *AN-COP*, *Revista Tercera Edad*, *Documentos INSERSO*, etc.

*Carlos Monasterio Escudero*

Catedrático de Hacienda Pública y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, Doctor en Ciencias Económicas por dicha Universidad. Especialista en temas de Federalismo Fiscal y Economía de la Seguridad Social, ha realizado investigaciones para diversas instituciones y ha formado parte del Grupo de Trabajo encargado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para la elaboración del «Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas».

Es Miembro del Consejo de Dirección de la revista *Hacienda Pública Española* y del *International Institute of Public Finance*. Coautor del libro *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*, Fundación BBV, 1993 y autor de numerosos artículos en revistas especializadas como *Papeles de Economía Española*, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, *Información Comercial Española*, *Hacienda Pública Española*, *Presupuesto y Gasto Público*, etc.

*José Luis Nuño Rubio*

Licenciado en Derecho y Diplomado en Práctica Jurídica y Seguridad Social, Sociología y Comunicación Social. Actualmente es Investigador en Sistemas Públicos de Seguridad Social. Ha desempeñado los puestos de Subdirector General de Relaciones Internacionales y Secretario General en el Instituto Nacional de Seguridad Social y de Subdirector General de Gestión de Clases Pasivas en el Ministerio de Economía y Hacienda. Ha sido Delegado por España en diversas Asambleas y Conferencias Internacionales (A.I.S.S., O.I.S.A., Consejo de Europa) y participado en la elaboración de los documentos base del *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Autor de diversos estudios publicados en libros y revistas especializadas como *Información Comercial Española*, *Revista de Seguridad Social*, *Documentación Social Europea*, etc.

*Carlos Alberto Quero Pabón*

Licenciado en Ciencias Económicas, especialidad Empresa Financiera y rama de Actuarios de Seguros por la Universidad Complutense de Madrid. Master en Contabilidad y Finanzas y en Tributación por el Centro de Estudios Superiores Empresariales de Madrid. Director Técnico de Consultores de Pensiones BBV. Es Actuario Colegiado del Instituto de Actuarios Españoles y Actuario de Planes de Pensiones inscrito en la Dirección General de Seguros.

*Antonio Redecillas López de Sabando*

Licenciado en Ciencias Económicas y Actuario por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha ocupado diversos altos cargos en la Administración, entre los que se pueden destacar: Inspector Nacional del Mutualismo Laboral, Secretario General del Servicio del Mutualismo Laboral, Subdirector General de Servicios Técnicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Autor de diversos trabajos de investigación para el Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social y de varias monografías sobre materias económicas y financieras para la elaboración del *Libro Blanco de la Seguridad Social*, (1977). Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas como *Revista de Política Social*, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, *Revista de Seguridad Social*, *Presupuesto y Gasto Público*, etc.

*Pablo Robles García*

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente presta sus servi-

cios en el Área de Estudios Internos de Caja de Madrid. Anteriormente ha ocupado diversos puestos de responsabilidad en el Área de Seguros y Pensiones de Caja de Madrid. Autor de diversos artículos sobre Mercados Bursátiles Internacionales en la revista *El Observador Financiero*, editada por Caja de Madrid, y del trabajo *Análisis de las provisiones matemáticas de pensiones en vigor*.

#### *Olga Ruiz Cañete*

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es Profesora Titular de Hacienda Pública de dicha Universidad y Delegada del Rector para Servicios a la Comunidad. Ha realizado investigaciones sobre la «Empresa Pública», de las que se ha derivado su participación en Grupos de Trabajo de la Unión Europea, y sobre «Protección Social» de la que se derivó el Premio Círculo de Empresarios, 1994. Autora de artículos sobre empresa pública y temas fiscales en revistas especializadas como *Papeles de Economía Española*, *Hacienda Pública Española*, *Noticias de la Unión Europea* y *Crónica Tributaria* y coautora del libro *Supuestos sobre fiscalidad*.

#### *Isidro Sánchez Alvarez*

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo. Es Profesor Titular de Economía Financiera y Contabilidad en dicha Universidad. Ha realizado diversos trabajos de investigación para la empresa HUNOSA y para la Dirección Regional de Vivienda del Principado de Asturias. Sus líneas de investigación se centran en el análisis económico de la población, en concreto la problemática relacionada con los sistemas de pensiones, así como en las matemáticas de las operaciones financieras. Autor de diversos artículos sobre los temas objeto de investigación en revistas especializadas como *Revista de Trabajo y Seguridad Social* y *Actualidad Financiera*.

#### *José Sánchez Maldonado*

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Málaga, Catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal de dicha Universidad. Ha realizado diversos estudios entre los que destacan «Efectos de la implantación del IVA sobre la economía andaluza», «Informe Económico Financiero del Presupuesto de 1987 de la Junta de Andalucía», «El Sistema de Financiación de las CC.AA.: Una propuesta alternativa», y «La financiación regional del gasto sanitario». Autor de diversos libros y medio centenar de artículos sobre aspectos de la

imposición, gasto público, incidencia de las políticas públicas, financiación autonómica, etc., publicados en revistas especializadas como *Public Finance*, *Revista Española de Economía*, *Investigaciones Económicas*, *Hacienda Pública Española*, *Papeles de Economía Española*, etc.

#### María Teresa Sanz García

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora Ayudante de Hacienda Pública en dicha Universidad y Asesora del Ministerio de Cultura. Ha realizado investigaciones para la Fundación Tomillo, para la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y para Investigación, Planificación y Desarrollo (IPD). Miembro de diversas Asociaciones científicas como la Asociación de la Economía de la Educación, Asociación Española de Ciencia Regional, o Asociación de Economía Aplicada. Autora de diversos trabajos publicados en revistas especializadas como *Hacienda Pública Española*, *Información Comercial Española*, *Estudios de Economía Aplicada* y del libro *Supuestos de Sistema Fiscal* (Actualidad Editorial, 1993).

#### Paloma Tobes Portillo

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora Titular de Economía Aplicada en dicha Universidad y Secretaria Académica del Departamento de Economía y Hacienda Pública. Sus áreas de investigación son los gastos fiscales en el Sistema Tributario Español, el Derecho positivo tributario y temas relacionados con la Seguridad Social. Autora de diversos artículos sobre distintos aspectos complejos del sistema tributario español en revistas especializadas como *Hacienda Pública Española* y *Revista de Contabilidad y Tributación*.

#### José Luis Tortuero Plaza

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en dicha Universidad, así como en la Escuela Libre de Derecho y Economía y en el Instituto de Ciencias del Seguro de la Fundación Mapfre. Ha realizado diversos trabajos de investigación para entidades públicas y privadas. Autor y coautor de numerosos libros sobre temas jurídicos entre los que cabe citar *Legislación Social Básica*, *Instituciones de Seguridad Social*, *Diccionario Jurídico*. Ha publicado una veintena de trabajos científicos en revistas especializadas como *Revista de Política Social*, *Revista Jurídica La Ley*, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, etc.

*Ignacio Zubiri Oria*

Doctor en Ciencias Económicas por las Universidades de Princeton y del País Vasco. Catedrático de Economía Aplicada en esta Universidad. Ha sido Profesor en cursos de Licenciatura y Doctorado en las Universidades de Princeton, Oviedo y Carlos III de Madrid y Técnico Economista de la Diputación Foral de Bizkaia (1985-86), período en el que realizó diversos informes técnicos y dirigió el trabajo «Distribución e Ingresos por Municipios del Territorio de Bizkaia, 1983». Autor de más de una veintena de trabajos de investigación sobre temas fiscales publicados en revistas especializadas como *Hacienda Pública Española*, *De Economía Pública*, *Investigaciones Económicas*, *Papeles de Economía Española*, etc. Coautor de un Manual de Hacienda Pública y del libro *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV, 1995.



Desde que en 1990 inició sus actividades, la Fundación BBV ha venido siendo la respuesta institucional del Grupo BBV a la voluntad y al compromiso de complementar una sólida estrategia económica y financiera de gestión con un firme programa de sensibilización social y de creación cultural, orientados a la mejora del entorno en el que desarrolla su actividad.

La Fundación BBV diseña sus propios programas de actividad con el objeto último de analizar las transformaciones experimentadas en el contexto social y ofrecer el resultado de sus investigaciones, estudios y debates a la sociedad. En coherencia con estos planteamientos, además de organizar encuentros multidisciplinares y fomentar proyectos de investigación, cuenta con varios Centros de reflexión: Centro de Estudios de Economía Pública, Centro de Estudios Financieros, Centro de Ciencia, Tecnología y Sociedad y Centro Interculturales. A través de su Programa Cátedra, la Fundación actúa también en el mundo universitario, intentando establecer un puente entre la investigación científica y la sociedad.



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, la Fundación BBV reunió en 1993 a un grupo de investigadores que trataron de integrar sus experiencias, conocimientos y análisis en la primera edición de *Pensiones y prestaciones por desempleo*. La Fundación BBV, consciente de la necesidad de contemplar otras argumentaciones y perspectivas y movida también por el interés despertado por la primera edición de la obra, organizó a lo largo de 1996 diversos foros de debate sobre la cuestión de las pensiones y prestaciones por desempleo. Muchas de las sugerencias y conclusiones surgidas de esos encuentros se han incorporado a esta segunda edición que, además de actualizar y ampliar los datos de la anterior, se ha visto enriquecida con la incorporación de los resultados de dos nuevas investigaciones que vienen a sumarse a las quince que se produjeron con ocasión de la edición anterior.

En la Comisión de Estudio, dirigida por los Profesores José Barea Tejeiro, José Manuel González-Páramo y Juan Velarde Fuertes, se integraron los Profesores Manuel Alonso Olea, Alfonso Pérez-Agote y Juan Antonio Fernández Cordón. En el proyecto han intervenido también más de una treintena de economistas, profesionales y especialistas de otras disciplinas.

Precio: 1.950 ptas.

ISBN 84-88562-79-9



9 788488 562791

# **Pensiones y prestaciones**

FUNDACION BBV

