

FACTORES DETERMINANTES DEL DEFICIT DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Antonio GARCIA DE BLAS

I. INTRODUCCION

HACE escasos meses, y en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Económico y Social, se constituyó una Comisión para la reforma de la Seguridad Social formada por representantes de los tres firmantes del Acuerdo: UGT, CEOE y Gobierno. Su constitución ha sido precedida por un inmenso debate en el que se entremezclaron declaraciones, documentos, artículos y notas, y en el que se hablaba de quiebra, suspensión de pagos o de dificultades financieras.

La confusión del debate ha conseguido los siguientes efectos deseados o indeseados: *a)* que los cinco millones de pensionistas crean que no van a cobrar la pensión al mes siguiente; *b)* que los cotizantes empiecen a pensar que no es inteligente pagar cuotas si no van a recibir nada al final de su vida laboral; *c)* que los intermediarios financieros, en una competencia desleal, ofrezcan cuantías monetarias y rentabilidad a 20 años, sin tener en cuenta que ni el mejor modelo de predicción podría señalar con una cierta dosis de exactitud la inflación y la evolución de los tipos de interés para este período; *d)* que parte de la opinión pública piense que se está privatizando el sistema; otra opine que al sistema público le falta seguridad; y por último alguna proporción importante juzgue que no es necesario realizar ajustes da-

da la elevada salud financiera del sistema de Seguridad Social.

El equívoco es el resultado de que los autores que lanzan el mensaje de la privatización no explican deliberadamente cuál es su significado: es decir, que un servicio público pase al área del sector privado, obligando, por lo tanto, a quien quiera su disfrute a que lo tenga que adquirir coercitivamente en empresas del sector privado. Parece ser que no es la idea que precisamente alberga el Gobierno actual. Asimismo, es difícil creer que alguien piense que la Seguridad Social no va a hacer frente al pago de sus pensiones en el futuro. No sólo por el carácter ampliable de sus créditos presupuestarios, sino además por la consideración estable de sus ingresos: cotizaciones que son de hecho impuestos, y transferencias que provienen del Presupuesto del Estado, que ya suponen la cuarta parte del gasto de la Seguridad Social y casi la mitad en el INEM. La Seguridad Social hará frente a sus compromisos futuros como la Dirección del Tesoro lo hará a los suyos cuando llegue el plazo de amortización de la deuda a medio plazo. Por último, decir que existen sólo problemas menores en la Seguridad Social (provocados por una elevada morosidad y la existencia de déficits en los regímenes especiales) es de una ingenuidad elevada. La existencia de una mayor o menor morosidad es un riesgo que sufren las empresas de este país y, a pesar de

ello, deben seguir pagando a los proveedores. Asimismo, la Seguridad Social es un todo y además solidaria, por lo cual el déficit de los Regímenes Especiales debe ser compensado por el superávit del Régimen General y las transferencias del Estado. No obstante, incluso la mejor situación financiera de aquél podía haber quedado eliminada en 1985 si en ese año, como en los dos años anteriores, se hubiera producido un descenso de punto y medio en el tipo de cotización.

Intentar buscar una interpretación adecuada de los problemas que aquejan a la Seguridad Social es un objetivo demasiado ambicioso en una nota tan breve como ésta. Por ello necesariamente me limitaré a bosquejar algunos apuntes que ayuden a iluminar el confuso panorama.

II. SITUACION ECONOMICA ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social actual está basada sobre un modelo constituido en 1972. Esta última fecha corresponde a un año antes del inicio de una profunda crisis económica que parece por el momento no haber acabado. Es decir, llevamos doce años de crisis con una Seguridad Social cuyo soporte es un esquema correspondiente a un período de expansión económica. No es raro que entonces se garantizaran pensiones con unas cuantías equivalentes a los sueldos de activo y calculadas sobre la base de los últimos dos años; y que en algunos casos con cinco años de cotización se pudiera tener derecho a una pensión, pero no parece que esas condiciones pue-

dan mantenerse en el momento actual.

Mientras a lo largo de la última década el marco fiscal ha cambiado varias veces, y dos veces el laboral y el financiero, el referente a la Seguridad Social se ha mantenido intacto. Cualquier intento de reforma gubernamental en solitario o acompañado por los interlocutores sociales ha sido frustrado. Siempre algún grupo social, político o institucional, advertía al gobierno de que «yo que tú no lo haría», consiguiendo siempre hacerse oír.

De esta forma, mientras la crisis económica hacía mella en el aparato productivo y en la sociedad española, la Seguridad Social parecía no haberse dado cuenta del paso del tiempo. Los agujeros legales y el fraude colaboran a la difícil situación por la que atraviesa la Seguridad Social.

El saldo no puede ser más evidente: los gastos se han multiplicado por diez en la última década y los ingresos propios (cotizaciones) sólo por ocho. El resultado, como en cualquier empresa, ha sido el de solicitar empréstitos para cubrir el desfase. Así, la Seguridad Social en algún momento temporal ha acudido al Banco de España. Pero

definitivamente el desfase ha sido saldado por el aumento de las transferencias del Estado, las cuales se han multiplicado por veinte en la última década.

Mientras en los presupuestos de la Seguridad Social no aparecía ningún déficit o éste era muy reducido, en los del Estado éste comenzaba a crecer de forma alarmante. Un simple ajuste contable podría hacer aparecer las dos terceras partes del déficit actual de los Presupuestos del Estado en los de la Seguridad Social y en los del INEM, que es lo que suponen las transferencias estatales a ambos Presupuestos.

III. PREVISIONES DEL DEFICIT DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y MEDIDAS PARA SU CORRECCION

El barco del Presupuesto del Estado en los próximos años entrará en un difícil «Triángulo de las Bermudas» con tres vértices tan puntiagudos como el de aumentos moderados de la presión fiscal, reducción del déficit público e incrementos elevados de las cargas financieras. Si no se quiere que se pierda el bar-

co, el gasto no financiero deberá disminuir su ritmo (véase cuadro n.º 1), y si esto es así, difícilmente la Seguridad Social —al igual que el resto de los capítulos como, por ejemplo, el de las transferencias a las empresas públicas deficitarias— podrá seguir alimentándose al mismo ritmo de las transferencias del Estado.

Una proyección de los gastos hasta 1993 muestra cómo éstos se multiplicarán en pesetas corrientes por dos veces y media en el espacio temporal entre 1985 y aquel año. Por el contrario, el capítulo de cotizaciones (debido a una política muy moderada de incremento de los cotizantes, un aumento de las bases de cotización equivalente a la inflación y mantenimiento del tipo de cotización) no llegará a duplicarse en ese período antes citado. El problema surge cuando, en oposición a lo que sucedía en años anteriores, el Presupuesto del Estado no puede cubrir ese desfase, ya que las transferencias previstas crecen al mismo ritmo que las cotizaciones. El resultado no puede ser más evidente: el déficit se multiplica por diez a lo largo de ese espacio temporal (1985-1993), pasando de suponer un 6,8 por 100 del gasto al inicio del período a un 27,6 por 100 al

CUADRO N.º 1

AUMENTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES Y DEL GASTO NO FINANCIERO (1983-1987)

	1983	1984	1985	1986	1987	1987/1983 (En %)
Transferencias Estado desempleo	235,2	298,0	313,2	381,0	471,0	100,2
Transferencias Estado Seguridad Social	473,0	627,4	754,4	890,0	975,0	106,1
Gastos no financieros (excluidos intereses)	4.150,3	4.824,5	5.183,0	5.714,2	6.167,5	48,6

Fuente: Programa Económico a Medio Plazo, Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 2

**AHORROS NECESARIOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL (1) PARA SU EQUILIBRIO FINANCIERO
A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GESTIÓN Y REFORMA (1985-1993)**

(En millones de pesetas corrientes)

	1985 (2)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
GASTOS, TENDENCIA (I) ...	3.632	4.025	4.507	5.054	5.665	6.333	7.091	7.900	8.770
INGRESOS (II)	3.423	3.736	4.042	4.345	4.682	5.049	5.447	5.880	6.352
Cuotas	2.602	2.774	2.990	3.217	3.470	3.747	4.049	4.380	4.743
Otros ingresos	67	72	77	82	88	94	101	108	115
T. Estado (3)	754	890	975	1.076	1.151	1.232	1.318	1.410	1.509
AHORROS NECESARIOS EQUILIBRIO SISTEMA (I)- (II)	209	289	469	709	983	1.284	1.644	2.020	2.418
Medidas de gestión previs- tas en gastos e ingresos.	98	83	69	75	91	106	124	144	169
Medidas de reforma o me- joras de gestión no pre- vistas	111	206	391	634	892	1.178	1.520	1.876	2.249

(1) Excluidos gastos protección por desempleo e incluida estimación gastos aplicación Ley de Sanidad (estimación propia).

(2) Se han mantenido los datos de la proyección por coherencia con el resto de la serie, aunque no coincidan con los presentados en los Presupuestos para ese año.

(3) Programa Económico a medio plazo hasta 1987 y después estimaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia en base a *Proyección económico-actuarial de los gastos e ingresos de la Seguridad Social: 1985-1993*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

final del mismo (véase cuadro número 2).

La situación económica a medio plazo para la Seguridad Social es difícil. En gran parte es imputable a la coyuntura económica, que no permite aumentos del empleo y de los ingresos públicos a un ritmo suficiente para compensar unos gastos que, por otra parte, crecen a una velocidad exponencial, debido a la propia crisis y a la regulación legal.

El problema se complica, ya que sobre la Seguridad Social actúan un conjunto de factores en los que no cabe ningún tipo de actuación discrecional, quedando sólo al margen una serie de variables sobre las cuales sí existe algún margen de manobra.

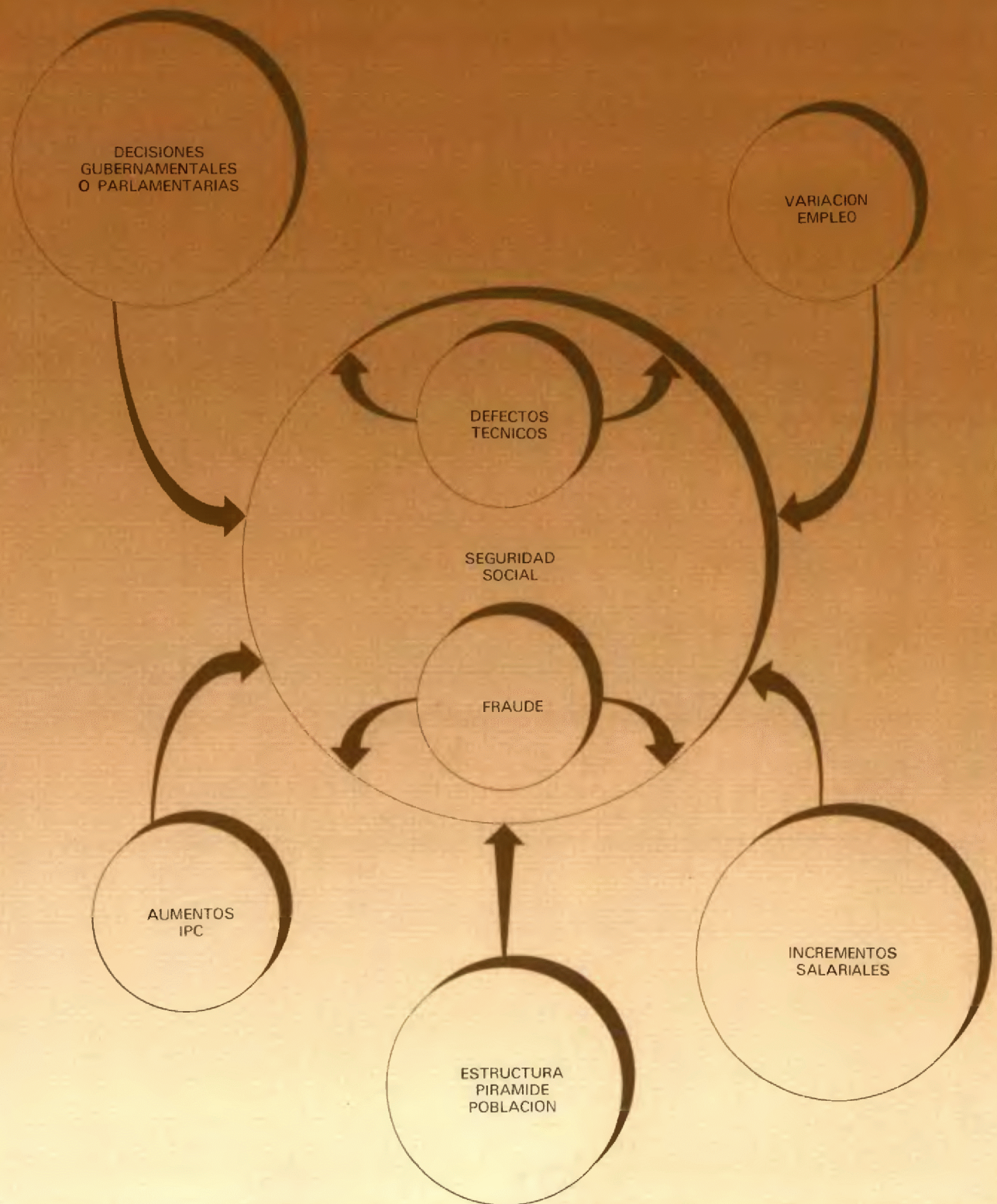
Los factores externos son el resultado de los valores alcanzados en algunas variables macroeconómicas o de las actuaciones discrecionales de carácter gubernamental o político. En ambos casos la Seguridad Social anota sus efectos con carácter pasivo, sin casi posibilidad de actuación.

En el primer grupo estaría la evolución del empleo, que condiciona parcialmente el número de afiliados al sistema: una fuerte caída en la ocupación se traduce en menos afiliados (pero no de forma proporcional, ya que las cotizaciones de los parados subsidiados se abogan por parte del INEM con cargo a las transferencias del Presupuesto del Estado); la evolución de los salarios, que influye tanto en el cálculo

de las pensiones como en la prestación de incapacidad laboral transitoria y desempleo; los factores demográficos inciden no sólo en la variación de las altas de pensionistas sino en el gasto en sanidad (dada la mayor propensión al gasto del colectivo de personas de mayor edad); y finalmente, la inflación, que gravita sobre los capítulos presupuestarios de compra de bienes y servicios y de gastos de personal (véase gráfico 1).

La influencia de estos factores, aun siendo importante, puede ser predecible, mientras, por el contrario, la correspondiente a la toma de decisiones gubernamentales y políticas es aleatoria. Estas últimas vendrán condicionadas por la presión de determinados grupos sociales y

GRAFICO 1
FACTORES QUE PRESIONAN AL DEFICIT DE LA SEGURIDAD SOCIAL



la tentación de aumentar la protección social en determinados momentos temporales muy determinados.

Los efectos de estas medidas sobre la Seguridad Social son muy amplios, dado el carácter acumulativo y distorsionante de las mismas.

A este conjunto de factores de carácter exógeno, se superponen otros de carácter endógeno. El margen de actuación para la Seguridad Social en estos últimos —vía mejora de gestión o modificación de las disposiciones— es muy amplio.

El conjunto de factores endógenos que presionan al déficit de la Seguridad Social es muy elevado. Ello es debido, tanto a los efectos de la crisis económica, que conduce a que algunos ciudadanos se aprovechen en mayor medida de las deficiencias técnicas del sistema, como a la falta de control del fraude, de forma que otro conjunto de ciudadanos quebrantan las dis-

posiciones o requisitos para acceder o disfrutar determinadas prestaciones o incumplen la obligación de los ingresos por cotizaciones.

Como el margen de actuación sobre las variables exógenas permite escasas posibilidades a medio plazo, la única actuación debe venir por la vía de configurar una nueva regulación legal que adecúe las prestaciones a la situación financiera y un mejor control del fraude en cotizaciones y gastos.

La Seguridad Social ha realizado en el último bienio una labor meritoria en la racionalización del sistema, lo cual ha generado menores gastos y mayores ingresos por este concepto. No obstante, dado el elevado déficit a medio plazo, las medidas previstas por este concepto para el período 1985-1993 consiguen un ahorro claramente insuficiente para equilibrar el Presupuesto de la Seguridad Social. Los 98.000 millones de pesetas de 1985 y los 169.000 millones

de 1993 cubren un 4 y un 7 por 100, respectivamente, del déficit para esos años (véase cuadros números 2 y 3).

Ello supone que si no se puede conseguir un mayor ahorro por la vía de la racionalización, habrá que acudir a modificar la regulación legal, de forma que los defectos actualmente existentes, que permiten el acceso o el cálculo de prestaciones en condiciones no acordes con la realidad laboral del cotizante, se corrijan.

No obstante, todo el ahorro mayor que se puede conseguir por la racionalización del sistema permitiría adoptar medidas menos drásticas en el capítulo de reforma, y por ello la sociedad española debería mentalizarse de que cualquier cantidad, por pequeña que sea, que se obtenga por aquel capítulo, equivale a una mejora del equilibrio del sistema, que se traducirá en prestaciones más amplias.

Las medidas de reforma de-

CUADRO N.º 3

AHORRO EN LA SEGURIDAD SOCIAL POR MEDIDAS DE GESTIÓN (1985-1993)
(En miles de millones de pesetas)

AÑOS	Concurrencia pensiones	Medidas s/invalidez	I.L.T. e invalidez provis.	Farmacia	Conciert. y otros gastos sanitarios	Efectos reducción invalid. en 1.ºs pagos	Mejora en la gestión de recursos	Total ahorro medidas gestión
1985	7	9	15	15	11	1	40	98 (1)
1986	7	17	8	8	6	1	36	83
1987	8	27	—	—	—	1	33	69
1988	8	39	—	—	—	2	30	75
1989	8	54	—	—	—	2	27	91
1990	8	71	—	—	—	3	24	106
1991	8	91	—	—	—	4	21	124
1992	8	113	—	—	—	5	18	144
1993	8	138	—	—	—	6	15	169

(1) En los Presupuestos de la Seguridad Social para ese año se prevén 61.000 millones de pesetas por mejora de gestión de los recursos y 72.000 millones de pesetas en reducción de gastos con lo cual la cifra de ahorro ascendería a 133.000 millones de pesetas.

Fuente: *Proyección económico-actuarial de los gastos e ingresos de la Seguridad Social: 1985-1993*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

CUADRO N.º 4

**COMPATIBILIDAD ENTRE LOS AUMENTOS DE GASTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL
Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO (1985-1993)**

(En miles de millones de pesetas)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gastos compatibles incremento PIB (I)	3.395	3.723	4.083	4.479	4.919	5.387	5.908	6.480	7.107
Ingresos (II)	3.423	3.736	4.042	4.345	4.682	5.049	5.447	5.880	6.352
Déficit o superávit (III): I-II ...	- 12	13	- 41	- 134	- 237	- 521	- 461	- 600	- 755
<i>Pro Memoria:</i>									
PIB (IV)	28.291	31.028	34.030	37.322	40.993	44.894	49.237	54.001	59.225
Gastos tendencia (V)	3.632	4.025	4.587	5.054	5.665	6.333	7.091	7.900	8.770
Transferencias Estado (VI) ...	754	890	975	1.076	1.151	1.232	1.318	1.410	1.510
Ahorro necesario para mantener participación gastos Seguridad Social en relación al PIB sobre gastos tendencia (VII): (V)-(I) ...	237	302	424	575	746	946	1.183	1.420	1.663

Fuente: Elaboración propia en base a *Proyección económico-actuarial de los gastos e ingresos de la Seguridad Social 1985-1993*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. PEMP: Programa Económico a medio plazo 1984-1987.

ben pasar inevitablemente, en primer lugar, por una contención del gasto de Seguridad Social en relación al PIB. Esta medida, que en el pasado se podía considerar regresiva a la vista de los escenarios para los próximos años, es un mínimo deseable, ya que, a pesar de su posible adopción, todavía existiría un déficit que en 1993 alcanzaría el 8,6 por 100 del total de gastos (véase cuadro n.º 4). Suponiendo que aquella fuera aceptada por el conjunto de la sociedad española, el ahorro necesario vía medidas de racionalización y reforma, aun siendo algo menor que en los supuestos anteriores, exigiría un esfuerzo considerable.

Ese esfuerzo debería dirigirse a todas las prestaciones, pues en todas ellas existen importantes defectos técnicos o de gestión que deben ser corregidos. Ello exigirá comenzar por aque-

llas que ofrecen mayores agujeros legales, como las pensiones (modificando el período de carencia y la base de cálculo, y mejorando la revisión de las correspondientes a invalidez); en ILT y desempleo, controlando mejor la percepción de las prestaciones; y en la asistencia sanitaria, obteniendo el suficiente ahorro en la gestión que permitiera la implantación de la Ley de Sanidad sin grandes tensiones sobre el gasto.

Estas u otras medidas similares son las que el gobierno está poniendo sobre la mesa de la Comisión de Reforma de la Seguridad Social prevista en el AES. Esperemos que ésta llegue finalmente al acuerdo y permita la adopción de una serie de medidas que tenían que haber sido implantadas hace muchos años. De no ser así y posponerse, como en otras ocasiones, peligran los equilibrios económicos;

los logros obtenidos en inflación y control del déficit público se vendrían abajo, provocando una situación muy deficiente para los ocupados, parados y pensionistas. La responsabilidad de la sociedad española sobre este tema debe ser cada vez mayor cuando está en juego el presente y futuro de la misma.