

LAS MEDIDAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES Y SU INFLUENCIA EN EL DÉFICIT DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Antonio GARCIA DE BLAS
Bernardo GONZALO GONZALEZ

EL pasado día 30 de mayo se presentaba en el Congreso de los Diputados por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

El objeto de la presente nota es comentar brevemente la influencia de las citadas medidas sobre el déficit de la Seguridad Social y, por tanto, excluye otro tipo de valoraciones que deberían ser objeto de un análisis más detallado y profundo que el que puede contener una reducida *addenda*.

Consecuentemente, el «Proyecto de Ley de medidas urgentes» debe ser analizado a la luz de las conclusiones generales deducidas de los diversos documentos presentados por el Gobierno (1), las principales de las cuales se condensan en:

1. En primer lugar, que los dos principales problemas de la Seguridad Social española son la persistencia y constante agravación de sus déficits y el crecimiento acelerado de su gasto en pensiones. Los demás problemas carecen de la perentoriedad y el carácter condicionante de aquéllos, en orden a la supervivencia del propio sistema asegurador.

2. En segundo lugar, que no basta, para poner remedio a tales problemas, con medidas de me-

jora de la gestión; es decir, con refuerzos y aumento de la eficacia de los medios de control de las condiciones de adquisición y conservación de las pensiones.

3. Por último, que tampoco son suficientes medidas racionalizadoras aisladas, asistemáticas, sin un objetivo a plazo distinto que el inmediato, ni asumidas fuera del marco de un programa general predeterminado y, a ser posible, concertado política y socialmente.

Teniendo en cuenta este marco, hay que señalar las siguientes consideraciones:

1.º Respecto a la primera conclusión, las medidas incluidas no van a conseguir ni una minoración significativa del déficit ni una atenuación en el ritmo de gastos de pensiones de forma apreciable.

Así, como se puede observar en el cuadro n.º 1, las citadas medidas minoran sólo en una quinta parte el déficit previsto para los próximos tres años y, por lo tanto, no solucionan la grave situación de la Seguridad Social. Además, el ritmo del crecimiento del gasto en pensiones tampoco se frena de forma considerable, dado que sólo se actúa sobre dos requisitos —ampliación del período de acceso y extensión de la base de cálculo— que afectan a las pensiones nuevas y que viene atenuado por un

compromiso de actualización en el índice de precios esperado. Por lo tanto, el menor gasto es casi imperceptible en el monto global de pensiones nuevas (véase cuadro n.º 2).

2.º De esta forma, la finalidad fundamental del Proyecto no es la de buscar un abono considerable, sino la de racionalizar el sistema y luchar contra el fraude.

Así, las diversas medidas —directas unas, indirectas otras— están relacionadas con los fines tradicionales redistributivo y sustitutorio de rentas, características del sistema protector.

3.º En cuanto al efecto redistributivo, son de destacar las siguientes medidas contenidas en el Proyecto, casi todas las cuales se ciñen al propósito de armonizar las condiciones y alcance de la protección asignada a los distintos colectivos de asegurados; en definitiva, en hacer bueno el viejo principio nunca aplicado de que «a derechos comparables en materia de prestaciones corresponden deberes semejantes en materia de cotizaciones»:

- La supresión del requisito general de hallarse en «alta» (o situación asimilada) (art. 1.º) —es decir, de ser activo cotizante en la fecha de provocarse la situación de necesidad—, iguala a todos los regímenes del sistema. Con anterioridad, y mediante regulación de legalidad dudosa, sólo los colectivos protegidos por alguno de los regímenes del sistema (el de toreros, por ejemplo) se exceptuaban ventajosamente de dicha regla general.

- El señalamiento de medidas uniformes para compaginar pensiones derivadas de más de un régimen (art. 1.º, 3), que viene

CUADRO N.º 1

IMPORTANCIA RELATIVA DEL MENOR GASTO OBTENIDO POR LAS MEDIDAS DE REFORMA PROPUESTAS SOBRE EL DEFICIT PREVISTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1986-1988)

(En miles de millones de pesetas)

	1986	1987	1988
Ingresos (1)	3.749	4.042	4.398
Gastos	4.001	4.448	4.963
Déficit (A)	252	406	505
Menor gasto originado por la Ley (B).	44	78	113
Déficit final	208	328	452
(B) : (A) (en %)	17,5	19,2	20,0

(1) Teniendo en cuenta las transferencias del Estado previstas en el Programa Económico a Medio Plazo y las cuotas y otros ingresos, según la proyección efectuada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

a resolver otra vía de discriminaciones amparadas en la legalidad vigente.

- La fijación de un período uniforme de carencia (art. 2.º) —o de cotizaciones previas a la producción del hecho causante de la necesidad—, que adolecía de graves disparidades según colectivos con anterioridad.

- La definición de un procedimiento común para calcular la base reguladora (o base de cálculo) de las pensiones (art. 3.º), en sustitución de una regulación múltiple y constitutiva de privilegios y desigualdades. Así, en el Régimen General, se basaba en la consideración de 24 meses de cotización, en el de Toreros, en la de 36 meses, en el de Artistas en la de 48 y en Autónomos en la de 120 meses).

- El efecto indirecto, derivado del anterior, que supone la modificación del número de mensualidades de pensión que habrán de percibirse en el futuro. En efecto, todas las pensiones pasan a satisfacerse en 14 pagas al año, homogeneizándose por tanto con los restantes

regímenes, los de Autónomos y de Empleados de Hogar.

- La igualación en cuanto a porcentaje de pensión aplicables a trabajadores por cuenta propia y a los por cuenta ajena en general (Disp. Adicional Primera).

- La supresión definitiva, en un breve plazo que el propio Proyecto señala, de una serie de Regímenes Especiales de injustificada existencia (Trabajadores Ferroviarios, Artistas, Representantes de Comercio, Escritores de Libros, Futbolistas...) (Disposición Adicional Segunda).

- Y, en fin, reasignación de los recursos destinados hasta ahora a las tareas de protección familiar, que habrán de concentrarse en lo sucesivo sólo en favor de afiliados con menores ingresos y con hijos a cargo (artículo 5.º) y pensionistas (Disposición Adicional Tercera).

4.º) El efecto sustitutorio, que ha de facilitar el abandono de la actual tendencia uniformadora e igualitaria de las pensiones en su cuantía mínima, preservando el principio diferencial o de proporcionalidad de las pensiones a las rentas individuales de activo de sus beneficiarios, deriva sobre todo de las dos medidas siguientes:

- Consideración de parte sustancial de los salarios de cotización de la vida profesional (8 años en lugar de 2, como hasta ahora) para calcular la pensión (artículo 3.º), actualizando sus importes. De este modo la pensión resultante se determina en función de la categoría profesional más frecuente de cuantas haya desempeñado el cotizante, y no de la última categoría —regla actual—, «que además de no ser la más proporcionada con las bases de cotización individuales, motiva a actitudes fraudulentas, tales como el in-

CUADRO N.º 2

MENOR GASTO ORIGINADO POR LAS MEDIDAS DE REFORMA SOBRE EL GASTO TOTAL PREVISTO EN PENSIONES (1986-1988)

(En miles de millones de pesetas)

	1986	1987	1988
Gasto pensiones previsto (jubilación e invalidez) (A)	1.912	2.149	2.388
Menor gasto originado por la Ley (B).	45	78	113
(B) : (A) (en %)	2,3	3,6	4,7

cremento artificial de las bases de cotización correspondientes a los años próximos a los de jubilación».

- Establecimiento de un régimen de revalorización automática o individualizada de las pensiones ya causadas (art. 4.º), si bien no se trata de una automatización plena, por cuanto el índice de revalorización deberá fijarse anualmente por el Gobierno conforme a sus expectativas de evolución del IPC previsto para ese mismo año. Con todo, asegura que cada pensión, individualmente considerada, conservará sin graves alteraciones sus valores iniciales con respecto a las demás pensiones existentes, sin que, como hasta ahora, sea posible fijar revalorizaciones anuales inversamente proporcionales a las respectivas cuantías de las pensiones («redistribución de pensiones», denominado por algunos «efecto confiscatorio» de las pensiones más altas en beneficio de las más bajas, que había conducido a un empobrecimiento progresivo de las pensiones altas y medias hasta situarlas en los valores mínimos).

* * *

En conclusión, las citadas medidas sólo intentan racionalizar el sistema frenando el fraude provocado por la elevación artificial de las bases de cotización en el período cercano a la edad de jubilación o la «compra de pensiones», resultado de un período de acceso excesivamente corto. Por lo tanto, no pueden calificarse de reforma ni, desde luego, solucionan el déficit existente en la Seguridad Social para los próximos años.

La reforma del sistema de pensiones debe englobar otros as-

pectos, como los anunciados en el «Libro Naranja» entregado por el Gobierno a los interlocutores sociales. A medio plazo, aquélla deberá ponerse en vigor, ya que la situación del déficit sigue y seguirá gravitando con fuerza sobre la Seguridad Social.

Estas medidas tienen un carácter parcial y limitado y, por lo tanto, sólo deben considerarse como un avance de un largo camino que hay que proseguir. La virtualidad de las mismas posiblemente no sea tanto conseguir un menor gasto, que es muy reducido, para el volumen del déficit existente, como concienciar a la sociedad española de que la Seguridad Social está afectada seriamente por la crisis económica y que, de no mejorar espectacularmente en el futuro la situación de los indicadores económicos —lo cual no es probable—, habrá que perseguir el fraude —como lo pretenden las anteriores medidas— pero, asimismo, efectuar una reforma en profundidad que estabilice la situación financiera de la Seguridad Social a medio plazo.

NOTAS

(1) «Libro Naranja» o «Documento Base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social (AES)» —programa en el que, obviamente, el Proyecto de Ley se enmarca—, y los titulados *Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social: 1964-1985*, obra de Vicente GONZALEZ CATALA y Ana DE VICENTE, *Proyecto económico-actuarial de los gastos e ingresos de la Seguridad Social: 1985-1993*, realizado por la Dirección General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social, y *Evolución y tendencias de la Seguridad Social durante la crisis económica*, del que son autores Bernardo GONZALO, J. Ignacio TEJERINA y Fidel FERRERAS ALONSO.