

Resumen

En el presente artículo se analiza el comportamiento económico de las pensiones contributivas en España. Tras revisar las razones que justifican la provisión pública de programas de pensiones, se define una serie de indicadores que permiten medir el grado de eficacia alcanzado con aquéllos, tanto desde el punto de vista de la productividad como desde los de la gestión y la calidad del servicio ofrecido. Además, hay que tener en cuenta que la evaluación económica también depende de la importancia y el origen —coyuntural o estructural— de las desviaciones presupuestarias. Se efectúa una evaluación en términos de eficiencia a partir de los costes de gestión asociados a las pensiones contributivas. Finalmente, se abordan los efectos que los sistemas de pensiones producen sobre la oferta de trabajo y el ahorro a partir de las investigaciones empíricas realizadas.

Palabras clave: pensiones contributivas, eficacia, eficiencia, efectos del sistema de pensiones, gestión pública, oferta de trabajo y ahorro.

Abstract

This article analyses the economic performance of the contributory pension in Spain. Following the review of the reasons why the publicly financial cover of the pension programs are required, several productivity, management and quality indicators are settled on, in order to measure the efficacy. Furthermore the economic results also depend on the amounts and the sources —cyclical or structural— of the budgetary deviations. Also, the efficiency of the management costs of the contributory pensions is measured. Finally, based on empirical researches, it approaches the effects of pensions systems on labour supply and saving.

Key words: contributory pensions, efficacy, efficiency, pension system effects, public management, labour and saving effects.

JEL classification: D61, H55, H61, J26.

LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN ESPAÑA: EFICACIA Y EFICIENCIA

Dolores DIZY MENÉNDEZ

Universidad Autónoma de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

LAS pensiones constituyen el principal componente de los programas de bienestar social, tanto por su importancia cualitativa (número de personas cubiertas) como por su importancia cuantitativa (volumen de recursos gestionados). En España, el gasto total en pensiones públicas supera el 10 por 100 del producto nacional y da cobertura a más del 20 por 100 de la población. De ellas el 90 por 100 son gestionadas por la seguridad social y el resto corresponde a clases pasivas del Estado.

Dentro del ámbito de la seguridad social, las pensiones públicas se articulan en dos modalidades: la contributiva, que se financia a través de las cotizaciones sociales satisfechas por los trabajadores en activo, y cuya prestación económica esta ligada a las aportaciones previamente realizadas por el trabajador, y la no contributiva o asistencial, que se financia mediante transferencias del Estado y que trata de dar cobertura a aquellas personas que no han podido acceder a una pensión contributiva, por insuficiencia o ausencia de cotizaciones, y carecen de medios de subsistencia. La preeminencia de las primeras es indudable: 7.121.087 pensionistas recibieron transferencias de rentas por importe de 8.334.966 millones de pesetas en el año 2001, lo que supone en términos relativos el 17,7 por 100 de la población y el 5,6 por 100 del PIB.

En el presente trabajo nos centraremos en el análisis de las pensiones contributivas del sistema de

seguridad social español para el período 1997-2001 desde una triple perspectiva: la eficacia de los resultados en relación con los objetivos previstos, la eficiencia de las acciones y los efectos sobre la oferta de trabajo y el nivel de ahorro de la economía. Previamente, señalaremos cuáles son las razones que justifican la existencia de sistemas de pensiones públicos y los objetivos que persiguen éstos.

II. LOS PROGRAMAS DE PENSIONES PÚBLICAS

Los sistemas de pensiones constituyen programas públicos que proporcionan a los individuos rentas cuando se pierde la capacidad para obtener ingresos por causa de jubilación, incapacidad o muerte. En general, presentan una serie de características comunes en todos los países (Rosen, 2001): son seguros obligatorios, el nivel de prestaciones está limitado y se perciben con independencia de la capacidad económica. Se trata, por tanto, de programas de ahorro dirigidos desde períodos de actividad laboral hacia períodos de inactividad, encontrándonos dentro de la función asignativa, en terminología de Musgrave (1959).

La existencia de fallos de mercado y el deficiente funcionamiento de los mercados financieros hacen que el nivel de provisión efectuado por el mercado no sea eficiente, forzando la intervención del sector público. Entre los principales tipos de ineficiencia a los que se enfrenta la provisión de pensiones destacan cuatro de ellos (1).

CUADRO N.º 1

INDICADORES DE EFICACIA: DEFINICIÓN

A. INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

Absentismo laboral:	Porcentaje de jornadas perdidas / potencial útil de trabajo
ETP:	Número de expedientes tramitados / plantilla efectiva
ETD:	Número de expedientes tramitados / días hábiles
Plazo de resolución:	Número de días medio de tramitación de los expedientes

B. INDICADORES DE GESTIÓN

Coefficiente de cobertura:	Expedientes resueltos / expedientes iniciados en el ejercicio
Coefficiente de gestión:	Expedientes en fase de gestión al finalizar el período / promedio mensual de los expedientes iniciados en el mismo.
Exceso de demanda:	Expedientes iniciados / expedientes resueltos

C. INDICADORES DE CALIDAD

De carácter subjetivo:

Demanda informativa	Grado de utilización de medios materiales y humanos disponibles
Índice de satisfacción:	Valoración de la capacidad de respuesta, de la atención individualizada, fiabilidad, seguridad y medios materiales de los servicios prestados.

De carácter objetivo:

Tasa de litigiosidad:	Expedientes recurridos / expedientes resueltos
Índice de calidad:	Expedientes no recurridos más sentencias favorables / expedientes resueltos
Índice sintético de eficacia:	1-(expedientes pendientes más sentencias desfavorables / expedientes tramitados)

1) En un sistema privado de seguros, las primas individuales dependen de la cantidad a percibir en el futuro y de los años de percepción, por lo que pagarían más las personas con mejor salud, mayor período de inactividad y esperanza de vida más alta; esta *selección adversa* hace que sólo los peores riesgos estarían interesados en asegurarse por lo resultarían primas muy elevadas.

2) No todos los individuos son previsores y se aseguran de disponer de un nivel adecuado de renta en los últimos años de su vida y, aun en el caso de serlo, pueden subestimar sus necesidades futuras (2); bajo esta óptica, las pensiones son consideradas como un *bien preferente* y, la *miopía de ahorrador* fuerza al Estado a desempeñar un papel paternalista obligando a los ciudadanos a un ahorro forzoso.

3) Los costes asociados a la toma de decisiones —elección de compañía y de tipo de seguro— son elevados

para los individuos, como lo son también los costes de administración de múltiples seguros individuales; sin embargo, estos *costes de transacción* se reducen considerablemente cuando se realiza una gestión centralizada de un seguro uniforme.

4) La evolución de los tipos de interés y de la tasa de inflación condicionan la cuantía de la pensión a percibir en el futuro y obligan al sector privado a efectuar inversiones arriesgadas para garantizar la solvencia financiera; por el contrario, el sector público puede asumir los *riesgos sociales* ya que dispone de mecanismos de financiación adicionales a los del sector privado, esto es, a las primas satisfechas.

Pero las pensiones no constituyen únicamente programas de ahorro forzoso, sino que también tienen un claro componente redistributivo: son programas de transferencias de renta intergeneracionales (de las generaciones jóvenes a las más ancianas)

e intrageneracionales (entre los individuos de una misma generación). En los sistemas de reparto, como el español, se establece un *contrato intergeneracional implícito*, en el que la población activa (cotizantes) sostiene a la población pasiva (pensionistas) en cada momento de tiempo, y se aplica un modelo de tasa de sustitución fija para determinar el importe de la prestación a percibir, de forma que la pensión será más alta cuanto mayor sean la esperanza de vida (caso de las mujeres), las cargas familiares existentes (personas dependientes) y el grado de proporcionalidad fijado (rentas bajas) (3).

Todas estas razones justifican el establecimiento de sistemas públicos de pensiones, pero tan importante es la provisión pública como los resultados que de ella se derivan. Los siguientes apartados se dedican al análisis económico de las pensiones contributivas gestionadas por el sistema de seguridad social español

CUADRO N.º 2

INDICADORES DE EFICACIA: RESULTADOS

	1997	1998	1999	2000	2001
INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD					
Índice de absentismo laboral	2,6	2,5	2,5	2,4	2,6
Expedientes/empleador	47,3	39,5	38,1	37,8	34,1
Expedientes resueltos/días hábiles	2.347	2.108	2.027	2.001	1.981
Plazo de resolución (n.º días):.....					
• Incapacidad permanente	n.d.	90	80	63	60
• Jubilación	n.d.	15	13	11	11
• Muerte y supervivencia	n.d.	10	10	8	8
INDICADORES DE GESTIÓN					
Exceso de demanda	0,07	0,07	0,05	0,05	0,06
Coefficiente de cobertura	94,9	98,7	97,7	100	100,6
Coefficiente de gestión (n.º días).....					
• Incapacidad permanente	73	73	52	52	50
• Jubilación	9	8	7	6	9
• Muerte y supervivencia	5	4	5	5	8
INDICADORES DE CALIDAD					
Tasa de litigiosidad	8,8	10,1	10,6	9,0	9,4
Índice de calidad	98,9	99,3	98,9	100,4	100,7
Índice de eficacia	92,5	93,0	95,0	94,9	93,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes estadísticos del INSS. Varios años.

en términos de eficacia y eficiencia, y de sus efectos sobre la oferta de trabajo y el ahorro.

III. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS

A la hora de medir los resultados alcanzados en relación con los objetivos previstos, surgen, en determinadas categorías de gasto público, importantes dificultades derivadas de la identificación y medición del *output*, la ausencia de incentivos individuales o la ausencia de competencia en la producción (4). Como afirman Barea y Gómez Ciria (1994: 147), la necesidad de cuantificar los objetivos requiere la elección de indicadores que ofrezcan una visión aproximada de la realidad funcional de las unidades administrativas a través de los *inputs* empleados.

Para analizar la eficacia de las pensiones contributivas españolas, se

han elaborado tres tipos de indicadores: de productividad, de gestión y de calidad, cuyas definiciones se especifican en el cuadro n.º 1, y cuyos resultados se recogen en el cuadro n.º 2.

1. Indicadores de productividad

En el caso de programas de pensiones contributivas, la productividad se va a medir utilizando cuatro indicadores distintos. El índice de *absentismo laboral* que refleja el porcentaje de jornadas perdidas por causas expresamente establecidas (enfermedad de uno a tres días, incapacidad transitoria, ausencias justificadas por motivos familiares, etcétera) en relación con el potencial útil de trabajo. El descenso apreciado en este índice muestra que las actividades dirigidas a controlar las ausencias injustificadas supusieron una ganancia neta de casi 9.000 jornadas entre 1997 y 2001. Aunque en

el último año existe un repunte en el número de jornadas perdidas, de forma que el índice de absentismo se sitúa en los valores del año inicial (2,6 por 100), debería comprobarse si éste tiene carácter transitorio y qué tipo de causas fueron las que provocaron dicho aumento.

El rendimiento de la plantilla efectiva vinculada a la gestión de pensiones se puede medir a través de la resolución de expedientes efectuada en el ejercicio, cuantificada ésta como el número de expedientes existentes al inicio del período, más los iniciados en el período, menos los que se encuentran en gestión a 31 de diciembre. A este respecto, el número de expedientes tramitados por empleado y por día hábil muestra una tendencia decreciente, de forma que en el año 2001 cada trabajador resolvió una media de 34 expedientes, nueve menos que el año 1997, y se tramitaron una media diaria de 1.981 expedientes, lo que supone un 15 por 100 menos.

El *plazo de resolución* de los expedientes indica el número de días de tramitación que transcurren desde el inicio del expediente hasta su resolución. En el año 2001 el valor se situó en 63 días para las pensiones de incapacidad permanente, 11 para las pensiones de jubilación, y 8 para las de muerte y supervivencia. Con respecto al año 1998 se ha agilizado la tramitación de expedientes, destacando el caso de las pensiones de incapacidad permanente, que redujeron su tiempo de tramitación en un tercio (pasan de 90 a 60 días). Por centros territoriales de gestión, dos de cada tres provincias consiguen periodos medios de tramitación iguales o inferiores a la media nacional, pero se constatan fuertes oscilaciones en función del tipo de pensión tramitada. Así, por ejemplo, para el año 2001 sólo cuatro provincias alcanzaron los valores superiores para los tres tipos de pensiones contributivas (Álava, Guadalajara, Huesca y Lérida) y en una el período de tramitación de los expedientes se encuentra en el intervalo de mayor duración para todas las pensiones contributivas (Sevilla).

2. Indicadores de gestión

Como indicadores de gestión más representativos se han elegido tres: el coeficiente de cobertura, la capacidad de gestión y el exceso de demanda.

El *coeficiente de cobertura* mide la capacidad de respuesta de las unidades gestoras de pensiones contributivas como cociente entre los expedientes resueltos y los iniciados en un ejercicio. Este indicador evoluciona favorablemente entre 1997 y 2001, alcanzando valores superiores al 100 por 100 en los dos últimos años. Que el número de expedientes resueltos sea mayor que el de los iniciados implica que se está agilizando la resolución de casos pendientes procedentes de otros ejerci-

cios. Además, de los expedientes sobre pensiones contributivas pendientes de resolución a 31 de diciembre de 2001, dos de cada cinco no se pudieron tramitar por causas ajenas al INSS y, de ellos, el 90 por 100 correspondía a pensiones de incapacidad permanente.

Cuando se comparan los expedientes que se encuentran en fase de gestión al finalizar el ejercicio con el promedio mensual de los expedientes iniciados en el mismo, obtenemos el *coeficiente de gestión*. Al analizar los datos del cuadro número 2 se observa a partir del año 1999 una reducción notable del número de días necesarios para resolver los expedientes de incapacidad permanente pendientes, mientras que han empeorado significativamente los plazos medios de espera en el último año para las pensiones de jubilación y las de muerte y supervivencia.

Si se considera que el número de expedientes iniciados constituye un buen indicador de la demanda de prestaciones públicas, y que el número de expedientes resueltos se aproxima a la oferta, se pueden contraponer una y otra al objeto de tener una visión global de la gestión administrativa de las pensiones contributivas (Pedraja, 1992). El índice de *exceso de demanda* muestra una ligera mejoría global a partir del año 1997, con empeoramiento en el último año originado por el aumento del indicador correspondiente a las pensiones de muerte y supervivencia.

3. Indicadores de calidad

A la hora de medir la calidad del producto ofrecido, se pueden utilizar tanto indicadores subjetivos, que reflejan el impacto del servicio sobre los ciudadanos, como objetivos, que miden las tasas de éxito obtenidas por los gestores administrativos.

Entre los de *carácter subjetivo* se encuentra el nivel de *demanda informativa*, que constituye un índice de actividad o de carga, puesto que refleja el grado de utilización de los medios disponibles asignados a la función pensiones sin hacer referencia al grado de cumplimiento del objetivo, por lo que su utilidad es limitada. En España, los ciudadanos pueden obtener información sobre las prestaciones sociales a través de tres vías: presencial, realizada de forma individualizada en los centros de atención e información de la seguridad social (CAISS); telefónica, con coste gratuito, y telemática, a través de internet, desde el mes de abril de 2000. La evolución de la demanda informativa en los últimos cinco años muestra una disminución del número de consultas realizadas del 16,3 por 100 y, aunque las consultas físicas siguen siendo el medio prioritario utilizado (94,7 por 100), es importante el incremento experimentado en las consultas telefónicas y vía internet, con tasas de crecimiento en el último año del 30 por 100 y del 210 por 100 respectivamente. La tipología del demandante corresponde al siguiente perfil: trabajador acogido al régimen general (79,2 por 100) que solicita información sobre la presentación de documentos (40 por 100) relacionados con prestaciones por incapacidad laboral y maternidad (45,3 por 100).

A fin de conocer el grado de satisfacción que los ciudadanos tienen sobre los servicios ofertados se utiliza el sistema SERVQUAL, implantado por el INSS en 1996, según el cual «la calidad percibida es un criterio cuantitativo que mide lo que el cliente percibe respecto de sus expectativas o deseos acerca del servicio». La calidad percibida se evalúa a través de cinco características genéricas o dimensiones (5), valoradas de 1 a 10. Los *índices de satisfacción* más altos se obtienen en fiabilidad (8,12) y atención individualizada (7,95), y el más bajo, en equipamientos (6,29).

CUADRON.º 3

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS
(Millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000	2001
PENSIONES CONTRIBUTIVAS	40.304	258.855	8.515	201.954	86.482
Incapacidad permanente.....	37.363	144.135	7.835	39.534	27.329
Jubilación	—	110.100	—	123.715	45.089
Viudedad.....	120	150	—	33.766	13.434
Orfandad.....	1.314	2.980	610	3.986	136
Favor familiar	1.507	1.490	70	953	496
PORCENTAJE SOBRE CRÉDITOS INICIALES					
PENSIONES CONTRIBUTIVAS	0,6	3,5	0,1	2,5	0,1
Incapacidad permanente.....	2,2	16,4	0,1	4,0	2,6
Jubilación	—	2,2	0,0	2,2	0,8
Viudedad.....	0,0	0,0	0,0	2,2	0,8
Orfandad.....	1,5	3,2	0,6	3,4	0,1
Favor familiar	7,0	6,7	0,3	3,8	1,9
GRADO DE REALIZACIÓN PRESUPUESTARIA					
Liquidación/presupuesto inicial.....	100,1	99,7	98,8	101,9	100,6
Liquidación/créditos disponibles	—	99,7	99,0	99,8	99,9
Índice de eficacia.....	99,5	96,3	98,7	99,4	99,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes estadísticos del INSS. Varios años.

Cuando se comparan las expectativas sobre el servicio y los resultados obtenidos no se aprecian discrepancias significativas, aunque se esperaba una mayor habilidad para realizar el servicio prometido y se subvaloraron los medios materiales disponibles y, en el caso de la atención presencial, se suponía una mayor capacidad de respuesta para ayudar al ciudadano.

Los indicadores de *calidad objetivos* son aquellos que miden el resultado de las actuaciones administrativas. A tal fin se puede utilizar la *tasa de litigiosidad* o número de expedientes resueltos que son recurridos, tasa que se sitúa en torno al 9,5 por 100 como media del período analizado. Ahora bien, el indicador global de litigiosidad no es representativo, puesto que el 90 por 100 de los recursos presentados contra decisiones adoptadas corresponde a prestaciones de incapacidad permanente, mientras que los relacio-

nados con pensiones de jubilación y muerte y supervivencia apenas representan el 6 por 100 y 4 por 100 de los recursos totales.

El *índice de calidad* mide la tasa de éxito alcanzada por las decisiones administrativas, de forma que en el numerador recoge la suma de expedientes no recurridos y de sentencias favorables, y en el denominador, los expedientes resueltos. La tasa de éxito sigue una trayectoria positiva a lo largo del quinquenio analizado, tanto por la disminución del número de recursos presentados como por el número de sentencias favorables a la Administración, las cuales suponen alrededor del 65 por 100 de las sentencias emitidas.

Por último, se puede elaborar un *índice sintético de eficacia* que refleje el grado de consecución de los objetivos propuestos en relación con el gasto en pensiones contributivas, definido como el complemen-

tario de la suma de los expedientes pendientes y de las sentencias desfavorables en relación con el número de expedientes tramitados. Este indicador señala un alto grado de eficacia en la gestión de las pensiones contributivas, con tasas superiores al 93 por 100 para el periodo 1997-2001. Por tipo de prestación, son las pensiones de jubilación las que alcanzan un mejor resultado con valores del 97 por 100, mientras que las de muerte y supervivencia apenas superan el 80 por 100.

IV. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Evaluar la gestión presupuestaria exige comparar los créditos inicialmente aprobados con las obligaciones finalmente reconocidas. El importe de las modificaciones presupuestarias en pensiones contributivas ascendió a más de 200.000 millones de pesetas en los cinco úl-

timos años, tal y como recoge el cuadro n.º 3, lo que supone como media el 1,5 por 100 de los créditos inicialmente aprobados, obteniéndose grados de realización superiores al 99 por 100 con respecto a los créditos autorizados y superiores al 100 por 100 sobre el presupuesto inicial. Por categorías de pensión son las de incapacidad permanente las que presentan mayores desviaciones.

En el caso de las pensiones, las modificaciones presupuestarias obedecen a dos motivos de origen distinto: uno coyuntural, las sistemáticas desviaciones entre el IPC previsto y el IPC real, que obligan a una ampliación del crédito presupuestario a fin de mantener el poder adquisitivo de las pensiones, y otro discrecional, medidas legislativas tendentes a incrementar el ámbito de la protección social, como es el caso, por ejemplo, de la elevación del complemento a mínimos de pensión, que exigen la aprobación de créditos extraordinarios (6).

En efecto, el cuadro n.º 3 muestra claramente que las desviaciones presupuestarias en el caso de las pensiones contributivas obedecen fundamentalmente a los errores de estimación de la tasa de inflación esperada. Concretamente, el incremento en el volumen de las modificaciones presupuestarias observado en el año 2000 viene explicado, por una parte, por la aplicación del criterio de devengo a la corrección monetaria por desviaciones de la tasa de inflación —medida noviembre sobre noviembre— a fin de mantener el poder adquisitivo de las pensiones y, por otra, por el error de cálculo en la estimación del crecimiento de los precios cuya cuantía se duplicó (2 por 100 previsto frente al 4,1 por 100 efectivo o real). Tradicionalmente, los pensionistas recibían una paga única en el mes de enero, satisfecha con cargo al ejercicio siguiente al que se producía la desviación, y a partir de 2000 se car-

ga al ejercicio en curso, por lo que en el año 1998 se abonaron dos pagas únicas, con el consiguiente incremento presupuestario.

V. EVALUACIÓN DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN TÉRMINOS DE EFICIENCIA

Si gestionar con eficacia supone que se alcanzan los objetivos propuestos, gestionar eficientemente implica que los objetivos se alcanzan al menor coste. En el caso de las administraciones públicas, el producto no se vende en el mercado, por lo que su evaluación tiene que efectuarse a través de los costes de producción, esto es, de los *inputs* empleados para producirlos. La evaluación de la eficiencia requiere tener en cuenta cuál es el coste asociado a la gestión del *output*, que en el caso de los programas de pensiones viene dado por el importe de las pensiones satisfechas.

En coherencia con lo anterior, el indicador elaborado recoge en el numerador el coste total de gestión de las pensiones contributivas (coste de personal, compras de bienes y servicios y amortizaciones), y en el denominador, el importe de las pensiones pagadas. El coste de gestión se ha calculado de la siguiente forma: los gastos de funcionamiento del programa presupuestario 1101, pensiones contributivas, se computan íntegramente, mientras que los de los programas 1391, dirección y servicios generales, y 1392, información y atención especializada, se imputan en función del porcentaje que supone el número de perceptores de pensiones contributivas respecto del total de beneficiarios de prestaciones económicas satisfechas por la seguridad social, puesto que el coste administrativo depende del número de expedientes tramitados con independencia de cuál

sea la cuantía de la pensión gestionada.

En el cuadro n.º 4 se recoge el coste total de gestión asociado a las pensiones contributivas, así como el gasto total de éstas, calculado como la suma de las transferencias corrientes realizadas a pensionistas y los gastos de gestión asociados a dichos pagos. Por su parte, el cuadro n.º 5 muestra la distribución del gasto total en pensiones contributivas efectuado en las distintas comunidades autónomas, imputándose el mismo según el criterio establecido en la metodología SEC-95, que no es otro que el de la residencia del beneficiario (pensionista).

La ratio coste de gestión de pensiones contributivas en relación con el importe de las pensiones se sitúa en el 0,6 por 100, muy por debajo del límite máximo establecido por la Orden Ministerial de 14 de noviembre de 1995, según la cual los gastos administrativos de gestión, referidos a los gastos de personal y compras corrientes en bienes y servicios, no puede superar el 1 por 100 de las obligaciones contraídas por prestaciones económicas.

A escala regional, el mayor gasto en pensiones contributivas corresponde a las comunidades autónomas de Cataluña (17,6 por 100 en el año 2001), Andalucía (15,8 por 100) y Madrid (10,5 por 100), y el menor a entes uniprovinciales, como es el caso de Ceuta y Melilla (0,1 por 100), La Rioja (0,7 por 100) y Navarra (1,3 por 100). No obstante, es significativo el peso de la población jubilada en el caso de Asturias, que, pese a ser una comunidad uniprovincial, absorbe el 3,7 por 100 del gasto total. En lo que concierne a la evolución temporal, las tasas de crecimiento del gasto en pensiones son muy similares en todas las comunidades autónomas, con una tasa media acumulada del período 1997-2001 del 20,4 por 100; por en-

CUADRO N.º 4

EFICIENCIA DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS
 (Millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000	2001
Coste total gestión.....	44.924,5	46.488,1	49.000,9	51.159,4	54.264,1
Importe pensiones contributivas.....	6.937.078,3	7.307.156,6	7.644.179,7	8.334.835,3	8.710.851,8
GASTO TOTAL.....	6.982.002,8	7.353.644,7	7.693.180,6	8.385.994,7	8.765.115,9
N.º beneficiarios prestaciones.....	8.817.067	8.794.661	8.781.126	8.687.236	8.513.420
N.º pensionistas.....	6.740.378	6.846.595	6.962.804	7.017.233	7.121.087
N.º pensiones contributivas.....	7.364.232	7.476.202	7.561.781	7.649.392	7.715.679
Coste gestión/importe pensiones.....	0,65	0,64	0,64	0,61	0,62

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes estadísticos del INSS. Varios años.

CUADRO N.º 5

GASTO EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
 (Millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000	2001
Andalucía.....	1.005.894,8	1.063.437,9	1.114.758,1	1.218.509,1	1.274.782,9
Aragón.....	252.925,8	264.146,3	274.226,9	296.777,2	308.096,5
Asturias.....	321.857,6	336.959,6	350.799,0	378.175,0	392.859,7
Baleares.....	120.731,6	127.162,5	132.520,0	144.843,1	151.496,0
Canarias.....	158.749,9	168.769,1	178.321,5	196.543,2	207.074,4
Cantabria.....	112.615,2	118.233,7	123.368,7	133.767,8	139.136,8
Castilla-La Mancha.....	270.924,4	283.733,7	294.662,5	321.176,1	333.305,2
Castilla y León.....	515.136,0	537.856,6	557.781,6	604.573,8	626.820,6
Cataluña.....	1.268.111,2	1.335.981,8	1.399.148,9	1.524.700,6	1.594.709,6
Extremadura.....	158.226,4	164.849,3	170.497,3	185.144,0	192.029,5
Galicia.....	428.803,1	504.192,1	526.314,2	572.855,5	596.183,6
La Rioja.....	51.556,8	53.836,6	55.853,8	60.627,4	63.156,8
Madrid.....	850.385,2	904.522,9	953.014,4	1.044.834,7	1.098.071,2
Murcia.....	160.545,9	169.441,0	177.098,4	192.350,5	200.761,7
Navarra.....	99.523,0	105.001,4	110.359,5	121.038,8	127.703,0
Comunidad Valenciana.....	617.830,2	651.763,5	682.802,7	746.826,4	782.183,1
País Vasco.....	476.061,0	503.443,7	528.313,4	576.537,2	606.239,8
Ceuta.....	6.951,9	7.245,4	7.535,0	8.220,5	8.617,5
Melilla.....	6.249,0	6.579,7	6.804,0	7.334,6	7.624,1
TOTAL.....	6.937.078,3	7.307.156,6	7.644.179,7	8.334.835,3	8.710.851,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes estadísticos del INSS. Varios años.

cima de la media destaca el aumento del gasto experimentado por Galicia (28,0 por 100), Canarias (23,3 por 100) y Madrid (22,6 por 100), y por debajo, Extremadura (17,6 por 100), Ceuta (18,0 por 100), Asturias (18,1 por 100) y La Rioja (18,4 por 100). Nótese que la evolución espacial del gasto en pensiones contributivas no sólo se explica por el factor demográfico —envejecimiento

de la población—, sino por otra serie de razones de carácter económico o no; entre otras, el reconocimiento de incapacidad permanente, el porcentaje de población o los cambios de residencia una vez alcanzada la jubilación.

Pero el aumento de eficiencia también se refleja en la reducción del fraude fiscal. A este respecto, se va-

lora como muy positiva la coordinación iniciada en el año 1994 de intercambio de ficheros personalizados entre instituciones, y en particular destacan los suscritos entre el INSS y el Registro Civil, a fin de detectar el cobro indebido de pensiones contributivas (personas fallecidas o viudas casadas) y con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (rentas declaradas) para comprobar

la veracidad de los requisitos de acceso al complemento a mínimos de pensión y al nivel asistencial.

VI. EFECTOS DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS SOBRE LA OFERTA DE TRABAJO Y EL AHORRO

Los sistemas de pensiones públicos pueden alterar el comportamiento de los agentes económicos y, por tanto, afectar a la eficiencia económica, puesto que los individuos pueden decidir ahorrar menos o abandonar antes la actividad laboral en función de cómo se estructure el acceso y la cuantía de las pensiones. Ahora bien, hay que tener presente que el resultado de las investigaciones efectuadas al respecto está condicionado en gran medida por las variables seleccionadas a la hora de determinar el efecto de los sistemas de pensiones públicos sobre la oferta de trabajo y el ahorro (Fields y Mitchell, 1982, y Feldstein, 1974).

La existencia de pensiones públicas puede afectar a las decisiones individuales sobre la *oferta de trabajo* de tres formas distintas: a la intensidad laboral durante la vida activa (*efecto sustitución intertemporal*), al abandono anticipado de la vida laboral (*efecto inducción a la jubilación*) y al esfuerzo de trabajo realizado entre la edad mínima de jubilación y la edad normal —55 a 64 años— (*efecto ajuste actuarial*).

Las investigaciones empíricas realizadas no son determinantes, pero, en líneas generales, señalan que los sistemas públicos de pensiones aumentan la oferta laboral de los jóvenes, reducen la participación laboral de los mayores e inducen a la jubilación anticipada (Gómez Sala, 1992). Con respecto al último aspecto, los incentivos a la decisión de jubilarse antes de los 65 años dependen de la

cuantía de las prestaciones a percibir (efecto riqueza) y del impuesto/subsidio implícito que supone seguir trabajando un año más a partir de la edad mínima de retiro. Concretamente, el sistema de pensiones español estaría generando un efecto negativo desde el momento en que provee con pensiones mínimas generosas a individuos con pocos años de cotización y/o cuotas muy bajas. En efecto, la existencia y actualización del complemento a mínimos de pensión genera fuertes incentivos a retirarse lo más pronto posible; el sistema de fijación de la cuantía de la pensión origina pérdidas financieras a los trabajadores con salarios medios o altos con 35 años de cotización a partir de los 63 años, y las pensiones de incapacidad permanente sirven para anticipar legalmente la edad de jubilación en el caso de trabajadores autónomos y agrarios (Boldrin, Jiménez-Martín y Perachi, 2001). Además, la estructura del sistema de reparto español aumenta la desigualdad de la renta laboral al fijar la cuantía de la prestación sobre los últimos años cotizados, y no sobre toda la vida laboral (Jimeno, 2002).

Desde la perspectiva de los *efectos sobre ahorro*, según la teoría del ciclo vital (Modigliani, 1986), los individuos ahorran a lo largo de su vida laboral activa una parte de la renta con el fin de disponer de unos ingresos cuando llegue la vejez. Ahora bien, la existencia de programas de pensiones públicos obligatorios puede alterar las decisiones individuales en tres direcciones: disminuir el ahorro voluntario, al existir unos ingresos mínimos futuros garantizados (*efecto sustitución de riqueza negativo*); incrementar el ahorro, puesto que la esperanza de vida y la edad de jubilación aumenta el número de años de vida inactiva (*efecto jubilación positivo*), y aumentar el patrimonio transmitido a los descendientes, ya que éstos tendrán que afrontar un pago de cotizaciones so-

ciales superior para mantener a los padres (*efecto herencia positivo*).

La evidencia empírica no es concluyente sobre cuál es el efecto predominante, porque, al igual que ocurría con la oferta de trabajo, los resultados están condicionados por las variables económicas elegidas y, en el caso concreto de los efectos sobre el ahorro, de cómo se formule la relación entre éstas y el valor actual de las pensiones. Adicionalmente, hay que considerar que la cuantía de las pensiones públicas no permite reemplazar totalmente los ingresos de los trabajadores con rentas medias y altas, que son los que más capacidad de ahorro presentan, lo que explicaría la expansión de los fondos y planes de pensiones privados como sistema complementario al nivel contributivo.

Los trabajos empíricos realizados muestran un efecto positivo pero discrepan en su intensidad (Feldstein, 1974; Hurd, 1990; Gómez-Sala, 1987).

VII. MIRANDO HACIA EL FUTURO

Las pensiones públicas constituyen el principal programa de gasto público (absorben un tercio de los recursos disponibles puestos al servicio del sector público), tienen un gran impacto sobre los ciudadanos (afectan a más de 7 millones de personas en el caso español) y presentan tasas de crecimiento futuro importantes (envejecimiento de la población y aumento de la esperanza de vida). Por ello, no es de extrañar que en los últimos años garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de reparto sobre los que se articulan los sistemas de pensiones europeos, y en particular el español, despierte un enorme interés. Interés que se traduce en un incremento de los controles administrativos para asegurar la eficacia y la eficiencia de

las actuaciones, de las decisiones normativas de la Comisión Europea y de los estudios empíricos, al objeto de identificar cuáles son los efectos que los sistemas de pensiones producen en las decisiones individuales sobre el trabajo y el ahorro.

Estamos de acuerdo con Rosen (2001: 192) cuando afirma que la sociedad debe plantearse lo que estaría dispuesta a pagar para garantizar un nivel de ingresos determinados en la vejez, y lo que se debe estudiar, desde el punto de vista económico, es qué reforma del sistema de pensiones obtendría esos objetivos con la menor pérdida de eficiencia.

NOTAS

(1) Los principales manuales de Economía Pública analizan las razones que, desde la óptica del Estado del bienestar, conducen a la intervención pública en la provisión de pensiones. A este respecto pueden consultarse, entre otros, ROSEN (2001), STIGLITZ (1995), ALBI, CONTRERAS, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI (2000).

(2) Los individuos con tasas de sustitución intertemporal bajas y con aversión al riesgo reducida pueden encontrarse en la ancianidad en situaciones de pobreza. Estas personas prefieren el consumo presente y estiman que morirán antes de llegar a la edad de jubilación, por lo que no aseguran unos ingresos mínimos destinando parte de su renta actual a un consumo futuro. Véase MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1992) y MORENO (1997).

(3) Los trabajos realizados por DIZY (1996), BAREA y GONZÁLEZ-PÁRAMO (coords.), (1996), CARPIO y DOMINGO (1996), HERCE y PÉREZ-DÍAZ (dir.), (1995), la SECRETARÍA GENERAL de la SEGURIDAD SOCIAL (1995) y TOWERS PERRIN (1996) tratan detalladamente cuáles son los problemas a los que se enfrenta el sistema de seguridad social español y los condicionantes de su viabilidad financiera futura.

(4) Estas cuestiones han sido desarrolladas para el caso del gasto público en justicia por PEDRAJA (1992).

(5) La capacidad de respuesta se define como la disposición para ayudar al usuario y proporcionar un servicio ágil; la atención individualizada, como la comprensión de necesidades y adecuación de la respuesta; la fiabilidad es la habilidad para realizar el servicio comprometido de forma fiable y cuidadosa; la seguridad se refleja en el grado de credibilidad y confianza inspirado, y los equipamientos es la oferta visible de medios técnicos. La toma de datos se realiza mediante encuesta continua sobre los ex-

pedientes estimados y mediante encuestas periódicas a los solicitantes de información que acuden a los CAISS.

(6) Dentro del ámbito de la seguridad social, también existen factores que juegan a favor tanto desde el lado de los ingresos como de los gastos presupuestarios. Entre los primeros destaca el incremento de la recaudación de las cotizaciones sociales debido a un aumento del número de cotizantes propiciado por la creación de empleo, como consecuencia de la buena evolución de la economía. Y entre los segundos se encuentra la estructura de la pirámide de población, que ralentiza la incorporación de nuevos pensionistas al sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E. (1992), «Evaluación de la eficiencia pública», *Hacienda Pública Española* n.º 120/121: 299-315.
- ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y ZUBIRI, I. (2000), *Economía del sector público*, Ed. Ariel Economía, Barcelona.
- BANDRÉS, E., y CUENCA, A. (1996), «Equidad intergeneracional en las pensiones de jubilación. La reforma de 1997», *Revista de Economía Aplicada*, vol. VI, n.º 18: 119-140.
- BAREA, J., y GÓMEZ CIRIA, A. (1994), *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Colección Estudios, Instituto de Estudios Fiscales.
- BAREA, J., y DIZY, D. (1995), *¿Está el Estado español en quiebra?*, Ed. Encuentro Oikos Nomos, Madrid.
- BAREA, J., y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., coord. (1996), *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Fundación BBV.
- BAREA, J. y otros (1995), *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, Círculo de Empresarios, Madrid.
- BOLDRIN, M.; JIMÉNEZ-MARTÍN, S., y PERACHI, F. (2001), *Sistema de pensiones y mercado de trabajo en España*, Fundación BBV.
- CARPIO, M., y DOMINGO, E. (1996), *Presente y futuro de las pensiones en España*, Ed. Encuentro Oikos Nomos, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2001), *Vida Laboral y prejubilaciones*, Colección Informes 2/2000.
- DIZY, D. (1996), «El sistema de pensiones en España: viabilidad con reforma», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 115: 25-32, Fundación FIES.
- FELDSTEIN, M.S. (1974), «Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation», *Journal of Political Economy*, 82, 5: 905-926.
- FIELDS, G.S., y MITCHELL, O.S. (1981), «The effects of pensions and earnings on retire-

ment: A review essay», *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 777, septiembre, Washington D.C.

- GÓMEZ SALA, J.S. (1992), *El gasto público en pensiones en los principales países de la OCDE: sus efectos sobre la oferta de trabajo*, Estudios sobre Economía Pública, Fundación BBV.
- (1987), «Los efectos de las pensiones del sistema de seguridad social sobre el ahorro: 1967-1983», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA* n.º 30-31: 369-371.
- GONZALO, B. (1996), *Apuntes sobre la situación actual y las perspectivas de evolución de las pensiones de vejez en la Unión Europea*, Estudios sobre Economía Pública, Fundación BBV.
- HERCE, J.A., y PÉREZ-DÍAZ, V. (dirs.) (1995), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Colección Estudios e Informes, La Caixa.
- HURD, M.D. (1990), «Research on the elderly: Economic status, retirement, and consumption and saving», *Journal of Economic Literature*, 28: 565-637.
- JIMENO, J.F. (2002), «Incentivos y desigualdad en el sistema español de pensiones contributivas de jubilación», *Documento de Trabajo* 2002-13, FEDEA.
- MARTÍN, A., y MORENO, L. (1989), «Los efectos de las pensiones de la Seguridad Social sobre la oferta de factores: Ahorro y trabajo. Una evidencia empírica», *Documento de Trabajo* n.º 42, FIES.
- MODIGLIANI, F. (1986), «Life cycle, individual thrift, and the wealth of nations», *American Economic Review*, vol 76, n.º 3: 297-313.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1992), «Gasto social en pensiones», *Hacienda Pública Española* n.º 120-121: 119-143.
- MORENO, C. (1997), «Análisis económico del sistema de pensiones públicas», *Documento de Trabajo* 9713, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- MUSGRAVE, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, versión española *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1967.
- PEDRAJA, F. (1992), «Gasto público en justicia en España: algunas consideraciones sobre el output, la productividad y los costes de la tutela judicial», *Hacienda Pública Española*, n.º 120-121: 61-72.
- PRIETO, M^a José (2001), «Los indicadores de gestión como instrumento de medición de las actuaciones del sector público», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 26: 83-110.
- ROSEN, H.S. (2001), *Hacienda Pública*, 5ª edición, McGrawHill, Madrid.
- SÁNCHEZ, J., y GÓMEZ SALA, J.S. (1996), *Análisis económico de las pensiones*, Estudios sobre Economía Pública, Fundación BBV.

SECRETARÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1995), *La seguridad social en el umbral del siglo XXI*, Colección Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

STIGLITZ, J.E. (1995), *La economía del sector público*, 2ª edición, Antoni Bosch Editor, Barcelona.

TOWERS PERRIN (1996), *Análisis de los sistemas de pensiones*, INVERCO (Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones).

ANEXO

EXPEDIENTES DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS

	<i>En gestión a 1-1</i>	<i>Iniciados</i>	<i>Resueltos</i>	<i>En gestión a 31-12</i>	<i>Recurridos</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Sentencias favorables</i>
PENSIONES 1997							
Incapacidad permanente.....	57.525	176.653	198.666	35.512	45.505	62.103	39.932
Jubilación	10.254	212.517	217.383	5.388	3.074	4.263	2.589
Muerte y supervivencia.....	4.486	156.302	158.839	1.949	2.161	2.953	1.952
TOTAL	72.265	545.472	574.888	42.849	50.740	69.319	44.473
PENSIONES 1998							
Incapacidad permanente.....	35.512	150.749	156.280	29.981	47.011	67.964	43.939
Jubilación	5.388	201.418	202.539	4.267	2.975	4.143	2.634
Muerte y supervivencia.....	1.949	157.464	157.588	1.825	2.332	3.407	2.352
TOTAL	42.849	509.631	516.407	36.073	52.318	75.514	48.925
PENSIONES 1999							
Incapacidad permanente.....	29.981	135.842	146.456	19.367	47.606	66.088	42.203
Jubilación	4.267	186.802	187.728	3.341	2.721	4.013	2.637
Muerte y supervivencia.....	1.825	162.626	162.301	2.150	2.114	3.242	2.282
TOTAL	36.073	485.270	496.485	24.858	52.441	73.343	47.122
PENSIONES 2000							
Incapacidad permanente.....	19.367	136.871	136.615	19.623	39.962	65.377	41.769
Jubilación	3.341	196.915	197.224	3.032	2.320	3.691	2.404
Muerte y supervivencia.....	2.150	156.522	156.510	2.162	1.914	2.958	2.006
TOTAL	24.858	490.308	490.349	24.817	44.196	72.026	46.179
PENSIONES 2001							
Incapacidad permanente.....	19.623	145.547	145.215	19.555	41.141	68.089	44.235
Jubilación	3.032	19.142	189.614	4.560	2.710	3.957	2.667
Muerte y supervivencia.....	2.162	151.619	150.530	3.251	1.775	3.275	2.220
TOTAL	24.817	488.308	485.359	27.766	45.626	75.321	49.122

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes estadísticos del INSS. Varios años.