

Economía La viabilidad económica del sistema de pensiones en el País Vasco

Alfonso Utrilla de la Hoz

1 marzo, 2004

LAS BALANZAS FISCALES Y EL EFECTO REDISTRIBUTIVO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL A las propuestas planteadas para crear agencias tributarias regionales –en las que subyace la generalización o, al menos, la extensión a alguna comunidad autónoma del trato fiscal aplicado a los territorios forales– se ha unido el debate sobre el denominado «Plan Ibarretxe». Desde la primera perspectiva se plantean dos cuestiones. Por un lado, la denuncia de la menor financiación con la que cuentan las comunidades autónomas de régimen común respecto a las de régimen foral para un nivel similar de competencias. Por otro, la constatación de saldos desiguales en las balanzas fiscales regionales respecto a la Administración central y al conjunto de las Administraciones públicas y su vinculación con el sistema de financiación autonómico. La segunda perspectiva plantea la ruptura del principio de caja única en la Seguridad Social y sus consecuencias financieras. No cabe duda de que, como se argumentará más adelante, los sistemas forales mejoran los resultados financieros con los que cuentan los gobiernos regionales respecto a los obtenidos por el resto de comunidades autónomas. También es obvio que hay diferencias en los saldos fiscales alcanzados en las distintas regiones, independientemente de las dificultades metodológicas planteadas en este tipo de análisis. Resulta, sin embargo, más controvertida la vinculación entre los desequilibrios fiscales regionales y el modelo de financiación autonómico existente. En el caso de los territorios forales, al margen de su mayor autonomía tributaria, se establece un sistema de pagos para el sostenimiento de los gastos generales del Estado y de las competencias no asumidas que no resulta financieramente extensible al

resto de comunidades autónomas. La causa fundamental de estas relativamente menores contribuciones (cupo en el País Vasco y aportación en Navarra) procede no tanto del índice de imputación acordado para determinar la contribución que le corresponde aportar (que combina estáticamente el peso relativo de la población y la producción en un momento determinado) como de la cuantificación de las cargas no asumidas por las comunidades forales, de las que se excluyen un conjunto de gastos estatales significativos, y su comparación con los tributos concertados. La Ley 13/2002, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006, establece los ajustes y compensaciones financieras que minoran las cargas no asumidas a las que tiene que contribuir el País Vasco. De acuerdo con la información derivada del cálculo del cupo provisional para 2002¹, año base del actual quinquenio, las cargas no asumidas por los territorios forales representan el 46,3% del gasto total del Estado a nivel nacional. Una vez aplicado el índice de imputación correspondiente al País Vasco (6,24%), el cupo líquido supone el 26,2% de la parte proporcional de las cargas no asumidas, ya que el 73,8% restante corresponde a los ajustes realizados (por ingresos no concertados, el déficit y otros ajustes por impuestos directos). El cupo líquido representa, así, sólo el 12,6% de los tributos concertados reales del País Vasco con el Estado. Si se presentan estas cantidades elevadas a nivel nacional, se puede observar la holgura financiera que genera el sistema. Así, los medios necesarios para cubrir las competencias asumidas (tributos concertados teóricos), tal como se contemplan en la metodología aprobada, representarían el 65,85% de los gastos del Estado, porcentaje superior ya al 53,7% que representan las competencias asumidas. Sin embargo, la recaudación real por tributos concertados en 2002 suponía el 96,19% de los gastos del Estado, con una diferencia de 30,34 puntos porcentuales respecto a los contemplados. En otros términos, las cargas asumidas por el País Vasco representan sólo el 63,9% de los tributos concertados netos, excluido el propio cupo líquido. Este margen financiero refleja las ventajas del sistema, tanto por la forma de calcular el propio índice de imputación, que subestima el peso económico del País Vasco, como, sobre todo, por el sistema de cálculo de las diferencias entre competencias asumidas y no asumidas e impuestos concertados y no concertados que determinan la contribución al Estado. Las estimaciones más recientes² sobre distribución territorial de ingresos y gastos del conjunto de las Administraciones públicas y, específicamente, del subsistema de Seguridad Social a través de cotizaciones y prestaciones sociales, ponen de relieve el efecto redistributivo territorial que introducen, al aportar comparativamente más aquellas comunidades autónomas más desarrolladas mientras el gasto está más homogéneamente repartido. La publicación por el INE de las cuentas de los hogares³ permite analizar la actuación de las Administraciones públicas sobre la renta personal y estimar los efectos redistributivos territoriales generados por los ingresos y gastos públicos que inciden directamente sobre las familias. Entre 1995 y 2001, el conjunto de las Administraciones públicas han modificado las diferencias regionales, reduciendo las desigualdades existentes en las rentas primarias por habitante. Así, las regiones con menor nivel de renta primaria por habitante mantienen en general ratios superiores a la unidad en la relación entre la renta bruta ajustada y la renta primaria por habitante. Por el contrario, las regiones con rentas primarias por habitante superiores a la media en este período han disminuido sus niveles relativos en rentas disponibles ajustadas. En consecuencia, la actuación conjunta de los ingresos y gastos que inciden directamente sobre los hogares ha reducido las desigualdades territoriales. Esto supone una

transferencia neta de recursos desde las regiones comparativamente ricas hacia los territorios menos desarrollados. En particular, si se analiza el comportamiento de las cinco regiones con rentas primarias por habitante más elevadas (País Vasco, Madrid, Cataluña, Navarra y Baleares) se puede observar una incidencia diferente de la actuación de las Administraciones públicas en la renta de los hogares a través de las cotizaciones y las prestaciones sociales. Así, el papel redistributivo asociado a la actuación de las Administraciones públicas resulta muy limitado en el caso del País Vasco respecto a otras comunidades autónomas de similar nivel de desarrollo. Esto se debe, principalmente, al alto grado de absorción de gastos públicos en prestaciones sociales en esta región. La existencia de políticas públicas con una finalidad redistributiva explícita en términos personales y/o territoriales tiene, pues, necesariamente consecuencias en términos de saldos fiscales. Pretender lo contrario sería inculcar los objetivos atribuidos al sistema fiscal, al sistema de aseguramiento social en términos de pensiones contributivas o seguro de desempleo, a las políticas comunitarias y a las políticas internas de reequilibrio territorial. En la medida en que subsistan diferencias económicas regionales significativas en términos de renta personal y familiar, de salarios, de consumo, etc., su manifestación en saldos fiscales agregados por regiones va a resultar necesariamente importante. **LA LÓGICA DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES Y LAS CONSECUENCIAS DE SU DESCENTRALIZACIÓN** El mantenimiento de la renta a partir de la jubilación constituye el objetivo principal de los sistemas públicos de pensiones. La determinación de la edad de jubilación y la fijación del nivel de ingresos que se desea garantizar constituyen las variables básicas a determinar en los modelos contributivos⁴. A su vez, en los sistemas de reparto la sostenibilidad del sistema de pensiones de jubilación, en particular, depende a largo plazo de la evolución de las estructuras de la población y los cambios en la economía y en el mercado de trabajo. En un modelo centralizado como el español, donde las prestaciones iniciales dependen de la edad de acceso a la jubilación, el número de años cotizados y las bases medias de cotización, la existencia de una «caja única» permite diversificar el riesgo de una evolución demográfica y económica territorialmente diferenciada. El resultado en un momento del tiempo determinado en términos geográficos es un trasvase de recursos desde las regiones con mayores niveles salariales y nivel de ocupación hacia aquellas donde se concentran en mayor proporción más pensionistas. Se produce así un trasvase de recursos intergeneracional que incide de forma desigual en las distintas regiones. En los últimos años, las cuentas de la Seguridad Social en España han seguido una evolución muy positiva, presentando globalmente un superávit público desde 1999, si se considera el sistema en términos de contabilidad nacional. La relación entre recursos y empleos se ha alterado sustancialmente. Así, si en 1995 los empleos del sistema eran un 2% superiores a los recursos, en 2002 éstos superan en un 4% a los empleos totales⁵. Tanto si se consideran las cotizaciones de los afiliados a los distintos regímenes de Seguridad Social por contingencias comunes, como si se incluyen también las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del total del sistema o únicamente las administradas por la Tesorería General de la Seguridad Social, los distintos saldos respecto a las pensiones contributivas resultan positivos en los últimos años para el total nacional, gracias al mayor crecimiento de las cuotas recaudadas en relación con las pensiones globales pagadas. Por el contrario, el balance económico actual de la Seguridad Social en el País Vasco es completamente diferente, con un déficit de 127,7 millones de euros en 2002, generado por las pérdidas del sistema

en Vizcaya (263,8 millones de euros) y Guipúzcoa (45,8), que compensan con creces el superávit alcanzado por Álava (181,8). En términos comparativos, si el sistema de pensiones analizado en la relación entre cotizaciones de los distintos regímenes y el importe de las pensiones presentaba en 2002 un 4% de superávit a nivel nacional, en el País Vasco representaría un déficit del 2%. **LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PAÍS VASCO** La propuesta de nuevo Estatuto político⁶ señala que corresponderá a la comunidad de Euskadi ejercer en su ámbito territorial la potestad legislativa en todas aquellas políticas públicas y ámbitos competenciales no atribuidos expresamente al Estado. Dentro del capítulo cuarto, que hace referencia a las políticas públicas exclusivas de la comunidad de Euskadi, recoge aquellas exclusivas de régimen específico, como la política de protección social. A este respecto, la propuesta señala en su artículo 54 que los poderes públicos vascos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Atribuye a las instituciones vascas la potestad de desarrollo de la legislación del Estado en materia de previsión social y de seguridad social, así como la gestión del sistema público de seguridad social en su ámbito territorial, que se ejercerá, señala, con un presupuesto propio y que incluirá la función recaudadora de las cotizaciones sociales devengadas en la comunidad de Euskadi y la gestión del patrimonio ubicado en su territorio y afecto al sistema. Las instituciones vascas garantizarán el principio de unidad en la titularidad de los recursos del sistema de seguridad social del conjunto del Estado. A tal efecto, su participación financiera en el mismo se sujetará al sistema de concierto Económico, en el que se regularán los flujos económicos y los mecanismos de inspección que garanticen los principios de solidaridad y no discriminación con los ciudadanos del conjunto del Estado. Asimismo, señala que la comunidad de Euskadi podrá organizar y administrar dentro de su territorio todos los servicios relacionados con las materias expresadas en este artículo y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de seguridad social. La estructura demográfica en el País Vasco pone de relieve el mayor envejecimiento de la población respecto a la media nacional, especialmente en Vizcaya y Guipúzcoa, y entre los varones, colectivo que genera pensiones más elevadas. En los tres últimos años, el crecimiento interanual del número de activos, ocupados, asalariados y efectivos laborales en el País Vasco ha sido menor que el experimentado a nivel nacional. El perfil de edad de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social en el País Vasco refleja un mayor envejecimiento respecto a la media nacional, especialmente en los varones y en el tramo de edad comprendido entre los cuarenta y cinco y cincuenta y cinco años. La evolución del número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social en 2002 ha resultado menor en el País Vasco respecto a la media nacional. El proceso de inmigración abierto en los últimos años ha aportado en 2002 un número importante de nuevos trabajadores afiliados a la Seguridad Social, que representan en el total nacional ya un 5,2% del total de afiliados, mientras en el País Vasco sólo suponen el 1,8%. Por otro lado, las cotizaciones medias totales a la Tesorería General de la Seguridad Social por afiliado en el País Vasco resultan un 25% superior a la media nacional, condicionando mayores pensiones en el futuro. Por el lado del gasto, el número de pensiones de jubilación ha aumentado en 2002 algo más que en el conjunto del Estado. La pensión media mensual se situaba a 1 de enero de 2003 en un 26% por encima de la media nacional, con un mayor nivel en las pensiones de jubilación, especialmente en Vizcaya, donde superan en un 29% la media nacional. Las cifras anuales medias que recogen la

relación entre cotizantes y número de pensiones muestran un aumento de la proporción en el último año, resultando en todo caso menor en el País Vasco respecto a la media nacional en el total y en el Régimen General, mientras que en el Régimen de Autónomos resulta más elevada, aunque con una tendencia decreciente. De los indicadores recientes del sistema de Seguridad Social señalados se desprende que los problemas planteados por los modelos de reparto maduros motivados por el envejecimiento de la población se acentúan en el País Vasco por su estructura demográfica y la evolución de su mercado de trabajo. Además, dentro del propio sistema las variables básicas que determinan su viabilidad presentan elementos diferenciales preocupantes en el País Vasco respecto a la media nacional que se pueden resumir en los siguientes: - Una estructura de edad más envejecida de los cotizantes. - Una menor relación afiliados/pensionistas respecto a la media nacional, especialmente acentuada en el Régimen General. - Un saldo neto positivo de nuevas pensiones, incluso en el caso de las pensiones de jubilación frente a una relación altas/bajas negativa en el total nacional. - Un mayor coste medio de las pensiones, superior al diferencial existente en las cotizaciones medias. Las proyecciones demográficas y la evolución del mercado de trabajo y de la actividad económica constituyen los elementos básicos para determinar la viabilidad financiera del sistema de Seguridad Social en general y del sistema de pensiones contributivas en particular. Las mayores dificultades a las que se enfrenta la sostenibilidad del sistema de pensiones de la Seguridad Social vienen derivadas del efecto a medio y largo plazo de la estructura demográfica en los modelos de reparto. Problemas que ya se están manifestando en la actualidad en el País Vasco y que se agravarán previsiblemente en el futuro. Las proyecciones demográficas actualizadas para el conjunto de la población española han permitido revisar las proyecciones financieras sobre el balance del sistema de pensiones en España. La revisión de los flujos migratorios ha mejorado sustancialmente las previsiones a medio plazo del sistema de Seguridad Social, aunque persisten a largo plazo los problemas de sostenibilidad financiera de las pensiones contributivas a través de cotizaciones. De acuerdo con los resultados de un estudio reciente⁷, el sistema se mantendría con saldo positivo hasta 2020, alcanzando en 2010 en el conjunto del Estado el nivel más alto de saneamiento financiero y la relación afiliados/pensionistas más elevada. La evolución futura de los ingresos por cotizaciones sociales depende básicamente de tres variables: la evolución del número de cotizantes (variable relacionada con el funcionamiento del mercado de trabajo a través de la tasa de actividad y nivel de ocupación), la evolución de las bases medias de cotización (relacionadas con la evolución de los salarios) y la evolución de los tipos de cotización. Además, existen otros elementos que inciden en el conjunto de cotizaciones, como son: la evolución del desempleo (cotizaciones de desempleados), los accidentes de trabajo y la gestión de la Tesorería, determinante para estimar los ingresos procedentes de la vía ejecutiva del propio ejercicio y de los derechos reconocidos pendientes de cobro. Desde la perspectiva de las obligaciones, la estimación de los gastos en las pensiones contributivas ha de basarse en la evolución previsible de los distintos conceptos que la configuran: el número de pensionistas, por clases y regímenes, y la cuantía de la pensión media que, a su vez, depende de la pensión básica o inicial, de la revalorización y de la magnitud del complemento para garantía de mínimos. El análisis del comportamiento reciente de estas variables constituye un elemento imprescindible para establecer escenarios sobre su evolución futura. En este sentido, desde la óptica de un sistema descentralizado, la viabilidad del modelo de pensiones actualmente existente

requiere partir del análisis de la demografía y la actividad económica en el País Vasco para evaluar, de forma diferencial respecto al conjunto del Estado, los ingresos por cotizaciones sociales y los gastos en pensiones contributivas. Las proyecciones demográficas oficiales por comunidades autónomas señalan que la población del País Vasco estará sometida a un mayor grado de envejecimiento que la media nacional. Si se proyectan a medio plazo las principales variables que determinan la evolución de las cotizaciones y del gasto en pensiones, los resultados obtenidos en este sentido son concluyentes. La contención de los ingresos previstos y el efecto conjunto de los tres factores que determinan la evolución del gasto en pensiones ponen de manifiesto el crecimiento diferencial del gasto sobre la evolución de las cotizaciones en el País Vasco frente al saneamiento del sistema a nivel nacional, que mantiene un equilibrio entre la evolución de los ingresos y los gastos. De este modo, la viabilidad del sistema de reparto en el País Vasco es más que discutible en ausencia de cambios en el sistema de cálculo de las pensiones y en los tipos de cotización, y requeriría de transferencias de fondos públicos.

¹. Alfonso Utrilla de la Hoz: «Estimación de las implicaciones sobre el sector público de una alternativa secesionista en el País Vasco», en Mikel Buesa, *Economía de la Secesión. El proyecto nacionalista y el País Vasco*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

². Julio y Pablo Alcaide: *Balance Económico Regional*. Madrid, Funcas, 2004.

³. *Contabilidad Regional de España Base1995 (CRE-95). Cuentas de renta de los hogares. Serie 1995-2001*. INE, octubre de 2003.

⁴. Ignacio Zubiri: *El futuro del sistema de pensiones en España*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

⁵. Teresa López, Alfonso Utrilla y Miguel Angoitia: «Estimación de las implicaciones sobre la Seguridad Social de una alternativa secesionista en el País Vasco», en Mikel Buesa, *Economía de la Secesión. El proyecto nacionalista y el País Vasco*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

⁶. Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi de 25 de octubre de 2003

⁷. Javier Alonso y José A. Herce: *Balancedel sistema de pensiones y boom migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2050*, Documento de Trabajo 2003-02, FEDEA, julio de 2003.