
Los rasgos básicos de la Seguridad Social española. Especial referencia al gasto en pensiones contributivas

Este artículo ha sido elaborado por Ángel Luis Gómez y Pablo Hernández de Cos, del Servicio de Estudios.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos más destacados de la evolución del Sector Público en España en las últimas décadas ha sido, sin duda, la importancia creciente adquirida por las Administraciones de la Seguridad Social, derivada no solo del volumen de recursos que gestiona sino también de las características de los bienes y servicios que provee. Debe recordarse que el gasto de la Seguridad Social representó más del 17 % del PIB y del 40 % del gasto total de las Administraciones Públicas en 1999, y que, entre este grupo de gastos, se encuentran partidas tan relevantes como las pensiones, la sanidad o las prestaciones por desempleo.

Por otro lado, las tendencias demográficas que viene registrando España en los últimos años, al igual que otros países desarrollados, caracterizadas por una tasa de natalidad reducida y un aumento de la esperanza media de vida, han generado una preocupación creciente por sus efectos potenciales sobre el equilibrio financiero de la Seguridad Social en el medio y largo plazo, y las alternativas para su reforma. Todo ello, a pesar de la holgada posición financiera que registra la Seguridad Social española en la actualidad.

Todos estos elementos plantean la necesidad de conocer, siquiera básicamente, las características actuales del sistema español de Seguridad Social. En este artículo, se han tratado de resumir los principales rasgos que configuran la Seguridad Social en nuestro país, centrandose la atención sobre los aspectos relacionados con el sistema de pensiones contributivas. El resto del artículo se ha estructurado de la siguiente forma. En la sección segunda se ofrece la estructura básica de ingresos y gastos. La sección tercera se centra en describir la evolución y los principales determinantes del gasto en pensiones contributivas. En la sección cuarta se resumen las principales conclusiones. Adicionalmente, en el anejo se presenta el marco institucional de la Seguridad Social.

2. ESTRUCTURA BÁSICA DE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el marco de la Contabilidad Nacional, la Seguridad Social constituye un subsector de las Administraciones Públicas, que abarca un conjunto relativamente amplio de agentes ges-

CUADRO 1
Estructura de los ingresos del subsector
de Seguridad Social (a)
Porcentaje sobre el total

Cotizaciones sociales	69,5
Sistema	56,5
<i>Régimen General</i>	41,2
<i>Régimen Esp. de Trab. Autónomos</i>	6,0
<i>Régimen Especial Agrario</i>	1,1
<i>Régimen Esp. de Trab. del Mar</i>	0,2
<i>Rég. Esp. de la Minería del Carbón</i>	0,1
<i>Rég. Esp. de Empleados de Hogar</i>	0,2
<i>Accid. de Trabajo y Enferm. Prof.</i>	4,2
<i>Desempleados y bonificaciones para el fomento del empleo</i>	3,4
INEM	11,1
<i>Desempleo</i>	10,0
<i>Formación Profesional</i>	1,0
FOGASA	0,5
MUFACE	1,0
ISFAS	0,4
MUGEJU	0,0
Transferencias corrientes	28,8
Para financiar pens. no contributivas	1,6
Para financiar prest. famil. no contrib.	0,7
Para fin. la Asist. Sanitaria del INSALUD	24,2
Para financiar al IMSERSO	1,0
Otras	1,2
Tasas y otros ingresos	1,1
Ingresos patrimoniales	0,2
Enajenación de inversiones reales	0,0
Transferencias de capital	0,4
TOTAL	100

Fuentes: Ministerios de Hacienda y de Trabajo y Asuntos Sociales, y Banco de España.

(a) Según presupuesto inicial para 2001 de la Seguridad Social y de los Organismos Autónomos.

tores, cuya principal actividad está relacionada con la provisión y gestión de prestaciones sociales (véase anejo) (1).

(1) Esta actividad no es totalmente exclusiva de la Seguridad Social. El Estado se ocupa de la gestión y abono de las pensiones en favor de los funcionarios públicos encuadrados en el Régimen de Clases Pasivas, así como de las del Fondo de Asistencia Social (FAS) —pensiones asistenciales a extinguir—, de las pensiones e indemnizaciones de guerra y de las indemnizaciones a afectados por el síndrome tóxico. Además, el Estado provee servicios sanitarios a través de la red hospitalaria del Ministerio de Defensa. En cualquier caso, los agentes de Seguridad Social absorberán, en términos de Presupuesto inicial del año 2001, un 91 % del gasto social proyectado en los Presupuestos Generales del Estado.

La Seguridad Social consta de dos fuentes principales de financiación: las cotizaciones sociales, que representan el 70 % del total de sus ingresos, y las transferencias corrientes, procedentes casi en su totalidad del Estado (véase cuadro 1). Siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo —plasmadas con posterioridad en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social—, en relación con la separación de las fuentes de financiación del Sistema, se considera que los gastos en pensiones contributivas e incapacidad temporal, principalmente, se deben financiar mediante cotizaciones, mientras que el resto de gastos, de naturaleza no contributiva, debe cubrirse con transferencias del Estado. El proceso de separación de fuentes finalizó en el año 2000, tan solo pendiente de la ubicación definitiva en la esfera no contributiva de los complementos de pensiones mínimas, que actualmente se financian casi exclusivamente con cotizaciones. La Ley 24/1997 estableció también la creación de un Fondo de Reserva para el sistema de pensiones, que se nutriría de los superávits generados por el sistema durante la fase alcista del ciclo económico, con el fin de hacer frente a los posibles déficit que surgieran en las etapas de menor crecimiento del empleo. Dicho Fondo se constituyó en el año 2000 con una dotación inicial de 60 mm de pesetas, ampliada posteriormente con otros 40 mm.

En relación con las cotizaciones sociales, la mayor parte de estas se distribuyen entre el Sistema y, secundariamente, el INEM. El Sistema recibe cuotas a través del Régimen General de la Seguridad Social y, en menor medida, de cinco Regímenes Especiales. La mayoría de los afiliados a la Seguridad Social (casi un 75 % del total) pertenece al Régimen General, mientras que los afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y al Régimen Especial Agrario representaron el 17 % y el 7,5 % del total, respectivamente, al final de 2000. Además, el Sistema recauda las cuotas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y recibe del INEM las cotizaciones de los desempleados. El INEM recibe las cotizaciones destinadas a cubrir la contingencia de desempleo y para formación profesional.

La recaudación por cuotas se obtiene a través de la aplicación de un tipo fijo a una determinada base de cotización. El tipo de cotización varía en función de la contingencia a cubrir y del régimen aplicable (2). La base de cotización coincide con la remuneración total que percibe

(2) En concreto, se cotiza por contingencias comunes (vejez, muerte, supervivencia y enfermedad común) con un tipo del 28,3%, siendo a cargo de la empresa la mayor parte (un tipo del 23,6 %), y por accidentes de trabajo y enfer-

el trabajador, aunque con algunas diferencias de escasa entidad (por ejemplo, no se computan las dietas para gastos de viaje). Sin embargo, existen unos límites máximo y mínimo que, actualmente, varían con la categoría profesional, aunque está previsto que, para el año 2002, exista un único límite máximo. Como en el caso de los tipos, las bases son distintas y, en general, menores para los regímenes especiales. En el Agrario y en el de Empleados de Hogar la base de cotización es fija, mientras que en el Régimen de Autónomos estos pueden elegir su base entre los límites establecidos.

Por su parte, las aportaciones del Estado se destinan a financiar, sobre todo, la asistencia sanitaria prestada por el INSALUD, tanto en su vertiente de gestión directa como descentralizada. Las transferencias para financiar las pensiones no contributivas, las prestaciones familiares por hijo a cargo (también de naturaleza no contributiva) y los servicios sociales prestados por el IMSERSO completan, prácticamente, la aportación del Estado al Sistema.

En cuanto al gasto, la mayoría (más del 85 %) se concentra, dada la naturaleza especial del subsector de la Seguridad Social, en el capítulo de transferencias corrientes, que se destinan principalmente a prestaciones económicas. El gasto en los capítulos de personal y compras, así como las transferencias del Sistema a las CCAA, corresponden, en su mayor parte, a la cobertura de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales (véase cuadro 2).

La mayor parte de las transferencias corrientes las realiza el Sistema, principalmente como pago de pensiones contributivas, que representan prácticamente la mitad de todo el gasto de la Seguridad Social (3). Aquellos beneficiarios que no alcanzan el período mínimo de cotización exigido para la obtención de una pensión (15 años para la de jubilación) perciben una pensión no contributiva. Del resto de transferencias corrientes destacan, por su importancia, las de desempleo, que gestiona el INEM.

medades profesionales (se aplican, reducidos en un 10 %, los porcentajes de la Tarifa de Primas aprobada por el Real Decreto 2930/1979). Además, se cotiza para cubrir la contingencia de desempleo (con un tipo del 7,55 %), con una penalización para los contratos temporales, y para financiar el Fondo de Garantía Salarial (con un tipo del 0,4 %) y los gastos de formación profesional del INEM (con un tipo del 0,7 %). En cuanto a los regímenes especiales, el de Trabajadores Autónomos tiene el mismo tipo de cotización que el General, mientras que en el Agrario y en el de Empleados de Hogar los tipos son inferiores (la diferencia oscila entre 6,3 y 9,6 puntos porcentuales, según los casos).

(3) En el siguiente apartado se efectúa un análisis más detallado de esta partida.

Estructura de los gastos del subsector de Seguridad Social (a)		CUADRO 2
		Porcentaje sobre el total
Gastos de personal		6,2
Gastos corr. en bienes y servicios		4,7
Gastos financieros		0,1
Transferencias corrientes		88,3
Sistema		75,3
Pensiones contributivas		49,2
Pensiones no contributivas		1,5
Incap. temporal y otras prestaciones		4,7
Protección familiar		0,7
Farmacia		2,2
Tr. al Estado y CCAA por serv. asum.		16,9
INEM		12,0
Prestaciones por desempleo		7,5
Resto		4,4
FOGASA		0,4
MUFACE		0,4
ISFAS		0,2
MUGEJU		0,0
Inversiones reales		0,7
Transferencias de capital		0,0
TOTAL		100
PRO MEMORIA:		
Gasto por funciones del Sistema		
Prestaciones económicas		56,2
Asistencia sanitaria		26,5
Servicios sociales		1,6

Fuentes: Ministerios de Hacienda y de Trabajo y Asuntos Sociales, y Banco de España.
(a) Según presupuesto inicial para 2001 de la Seguridad Social y de los Organismos Autónomos.

Por funciones, el gasto del Sistema de la Seguridad Social se destina en un 56 % a prestaciones económicas, mientras que a la asistencia sanitaria y los servicios sociales se dedican el 26,4 % y 1,6 %, respectivamente.

3. EL GASTO EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS: COMPOSICIÓN Y DETERMINANTES DE SU EVOLUCIÓN

El gasto en pensiones contributivas incluye cinco clases de pensiones: jubilación, viudedad, incapacidad permanente, orfandad y en favor de familiares. De todas ellas, las pensiones de jubilación concentran casi el 70 % del gasto en pensiones contributivas (cuadro 3). En relación con el número de pensiones, son igualmente mayoritarias las de jubilación, aunque destacan también las de viudedad, que suponen más del 25 % del total. Sin embargo, el gasto en estas últimas representa una proporción bastante menor, dada la cuantía relativamente inferior de la pensión media de viudedad.

CUADRO 3

Estructura de las pensiones contributivas en 1999 (a)

	En % sobre el total		En pesetas
	Número de pensiones (b)	Gasto anual	Pensión media mensual (b)
POR CLASES:			
Jubilación	59,2	67,6	85.477
Viudedad	26,3	18,4	52.662
Incapacidad permanente	10,5	12,3	85.685
Orfandad	3,3	1,4	31.698
En favor de familiares	0,6	0,3	39.063
TOTAL	100	100	74.779
POR REGÍMENES:			
Régimen General	54,1	67,6	90.194
Régimen Especial de Trabajadores Autónomos	11,2	8,1	55.044
Régimen Especial Agrario	21,0	15,3	53.284
Régimen Especial de Trabajadores del Mar	1,7	1,9	84.965
Régimen Especial de la Minería del Carbón	1,0	1,8	133.736
Régimen Especial de Empleados de Hogar	2,7	1,9	51.916
Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	3,1	3,2	84.270
SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez)	5,2	...	34.945
TOTAL	100	100	74.779
PRO MEMORIA:			
Salario mínimo interprofesional			69.270

Fuentes: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y Banco de España.
(a) Sistema de la Seguridad Social.
(b) Datos a diciembre.

dad. Por regímenes, la mayor parte de los beneficiarios proceden del Régimen General (56 %), seguido del Régimen Especial Agrario (21 %) y el de Autónomos (11,2 %).

La cuantía de la pensión de jubilación depende del número de años cotizados (4) y de los salarios (base reguladora) de los años anteriores al momento en que se produce la jubilación (5), existiendo, en todo caso, pensiones máximas y mínimas, fijadas anualmente en las Leyes de Presupuestos. En la actualidad, la edad legal de jubilación es de 65 años, aunque

(4) La pensión de jubilación se establece en el 50 % de la base reguladora en el caso de que se haya contribuido a la Seguridad Social 15 años, porcentaje que aumenta en 3 puntos por cada año adicional de contribución entre los 15 y los 25 años, y en 2 puntos por cada año adicional entre los 26 y los 35 años. De tal forma, que se recibe el 100 % si el número de años de cotización es igual o superior a 35 años.

(5) En el año 2001, para el cálculo de las nuevas pensiones de jubilación se toman en cuenta las bases reguladoras de los últimos 13 años, que aumentará hasta 15 años en el 2002. Las bases reguladoras se actualizan con el índice de precios al consumo salvo las de los dos últimos años.

existe la posibilidad de jubilarse a partir de los 60 para aquellos cotizantes que fueron mutualistas con anterioridad a enero de 1967 (6) (7). Las pensiones de supervivencia, por su parte, se obtienen aplicando a la base reguladora un porcentaje del 45 % para viudedad y del 20 % para orfandad y en favor de familiares, si se reúnen los requisitos para su percepción. Por último, la cuantía de las pensiones de invalidez depende del grado de incapacidad otorgado. Por ejemplo, en los casos de incapacidad permanente total para la profesión habitual e incapacidad permanente absoluta, se aplican unos porcentajes del 55 % y del 100 %, respectiva-

(6) En este caso, se aplican unos coeficientes reductores sobre el porcentaje a aplicar a la base reguladora de la pensión. Este coeficiente es igual al 8 % por cada año de jubilación anterior a los 65, con carácter general, y del 7 % si se han cotizado 40 años o más.

(7) También existe la posibilidad de jubilarse anticipadamente, sin que se apliquen coeficientes reductores, en determinados supuestos como en determinados empleos especiales o peligrosos (mineros, personal de vuelo de trabajos aéreos, artistas, ferroviarios y toreros) y en los casos de jubilación especial a los 64 años y jubilación parcial.

CUADRO 4

Evolución y determinantes del gasto en pensiones contributivas (a)

	Gasto Total		Porcentajes de variación			Pro memoria
	% del PIB	% de variación	Número de pensiones	Revalorización	Efecto sustitución y otros efectos	Tasa Interanual IPC noviembre
1982	6,4	19,1	4,6	9,4	4,1	13,2
1983	6,8	20,7	4,6	12,6	2,5	13,0
1984	7,1	17,5	3,9	8,0	4,7	10,0
1985	7,2	13,4	2,7	7,0	3,2	8,5
1986	7,2	13,6	2,8	8,0	2,4	8,2
1987	7,1	9,9	3,0	5,3	1,4	4,7
1988	7,1	11,5	3,0	5,3	2,8	5,4
1989	7,1	12,8	2,6	7,6	2,2	7,3
1990	7,3	13,6	2,6	9,2	1,4	6,7
1991	7,4	11,7	2,6	7,1	1,7	5,7
1992	7,7	11,8	2,6	6,2	2,7	5,1
1993	8,3	11,2	4,0	5,1	1,7	4,7
1994	8,4	8,4	2,0	3,5	2,7	4,4
1995	8,5	8,8	2,0	5,3	1,4	4,4
1996	8,7	8,5	2,6	5,3	0,4	3,2
1997	8,6	5,4	2,0	2,6	0,7	2,0
1998	8,5	5,3	1,5	2,1	1,6	1,4
1999	8,3	4,6	1,1	1,8	1,6	2,7

Fuentes: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y Banco de España.

(a) Sistema de la Seguridad Social.

mente, sobre la base reguladora, con carácter general.

A continuación se efectúa un análisis de la evolución del gasto en pensiones contributivas y de sus principales factores determinantes: la revalorización de las pensiones, el número de pensiones y el efecto sustitución. Con posterioridad, se analizan las pensiones medias y la incidencia de las pensiones mínimas. Finalmente, se describen los saldos del sistema contributivo de pensiones.

El gasto en pensiones contributivas del Sistema aumentó, como porcentaje del PIB, de forma sostenida a lo largo de las dos últimas décadas (cuadro 4), situándose en el 8,3 % del PIB en 1999, lo que supone un incremento de casi dos puntos porcentuales del PIB respecto al nivel alcanzado en 1982. Las tasas de crecimiento de este gasto se mantuvieron en niveles muy elevados a lo largo de casi todo el período y solo abandonaron los dos dígitos a partir de 1994, moderándose de forma apreciable desde 1997.

El principal factor explicativo del elevado ritmo de crecimiento nominal del gasto en pensiones contributivas en la última década ha sido la

revalorización de las pensiones, si bien la normativa que ha regulado esta cuestión en el período analizado no ha sido homogénea (8). Desde 1994 —y, a partir de 1998, en virtud de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social—, los porcentajes de revalorización se establecen en función del IPC previsto, compensándose las desviaciones al alza registradas por la inflación medida por el IPC de noviembre sobre noviembre del año anterior. Por su parte, las pensiones mínimas (al menos en alguna de sus clases) disfrutaron, a excepción del período 1993-1997, de porcentajes de revalorización más elevados que los del resto de pensiones.

Como consecuencia de estos cambios legislativos, en la primera mitad de los ochenta los porcentajes de revalorización resultaron inferiores a la tasa de inflación (cuadro 4). Sin embargo, desde 1987, las políticas de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y de me-

de acuerdo con la inflación pasada. Además, hasta 1989 inclusive convivieron dos sistemas: uno para las pensiones anteriores a la Ley 26/1985 y otro para las posteriores. Para las anteriores, la revalorización tuvo incrementos diferentes para cada uno de los dos tramos en que se dividió el recorrido entre el salario mínimo interprofesional (SMI) y la pensión máxima, con un mayor incremento para el tramo inferior. Asimismo, hasta 1990, existió para todas las pensiones un intervalo mínimo común (por debajo del SMI), en el que la revalorización fue superior a la media.

(8) En los años 1986 y 1987, el Gobierno ligó la revalorización a la previsión del IPC. Posteriormente, estableció los porcentajes de revalorización sin mencionar el IPC, y en los años 1991, 1992 y 1993 fijó los incrementos

CUADRO 5

Evolución del número de pensiones (a)

Tasas de variación interanual

	Medias del período			1996	1997	1998	1999
	1980-1985	1985-1990	1990-1995				
POR CLASES:							
Jubilación	2,6	3,0	3,3	2,6	28,7	1,6	0,8
Viudedad	5,1	4,4	3,4	2,3	2,2	1,9	1,8
Incapacidad permanente	8,5	1,7	1,2	1,0	-52,1	-1,3	-0,5
Orfandad	2,6	1,0	0,6	22,6	3,2	9,0	8,8
En favor de familiares	4,0	3,2	12,3	3,3	4,3	-1,8	-1,5
POR REGÍMENES:							
Régimen General	7,4	5,2	5,5	4,5	3,5	2,8	2,1
Régimen Esp. de Trab. Autónomos	9,3	4,8	3,8	3,4	3,0	2,7	2,9
Régimen Especial Agrario	3,4	1,6	0,1	0,0	-0,3	-0,6	-0,9
Régimen Esp. de Trab. del Mar	4,8	3,4	2,4	2,4	1,0	1,1	0,9
Rég. Esp. de la Minería del Carbón	2,7	1,0	0,3	0,7	0,0	-0,7	-0,8
Rég. Esp. de Empleados de Hogar	13,4	5,6	3,0	1,8	1,3	0,3	-0,1
Accid. de Trabajo y Enferm. Prof.	0,6	0,7	1,0	2,4	0,6	1,0	1,2
SOVI	-2,1	-3,3	-3,8	-3,4	-2,9	-2,9	-2,7
TOTAL	4,5	2,9	2,8	2,6	2,0	1,5	1,1

Fuentes: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y Banco de España.
(a) A 31 de diciembre.

jora de las pensiones mínimas provocaron que esa circunstancia solo se repitiera en tres ocasiones (años 1988, 1994 y 1999, en los que se compensó esa desviación el año siguiente) (9). En cualquier caso, de acuerdo con la tendencia a la moderación de las presiones inflacionistas a lo largo de los últimos veinte años, el impacto de la revalorización sobre el crecimiento del gasto en pensiones ha ido perdiendo peso, de modo que entre 1997 y 1999 llegó a desempeñar un papel relativamente menor frente al conjunto de los otros determinantes de dicho crecimiento.

El segundo factor explicativo en orden de importancia, al menos hasta los años más recientes, ha sido el incremento del número de pensiones (10), un factor que se ha ido desacelerando de forma casi continuada durante el período, pasando de ritmos de crecimiento superiores al 4 % a principios de los ochenta a una

tasa cercana al 1 % en 1999. Esta ralentización solo se vio interrumpida en aquellos años en que se produjo la integración de colectivos importantes en el Sistema, como en 1993, con la MUNPAL (Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local), o en que tuvieron lugar cambios de regulación, como en 1996, cuando las pensiones de orfandad pasaron a considerarse a nivel individual y no familiar.

La desagregación del número de pensiones por clases permite conocer con mayor detalle las razones que se encuentran detrás de la mencionada desaceleración. En general, el número de pensiones tendió a desacelerarse en todas las clases (cuadro 5), si bien, en algunos años, las tasas de variación se hallan distorsionadas por distintos cambios normativos o de clasificación (11). El número de pensiones de

(9) Ha de tenerse en cuenta que los porcentajes de revalorización que figuran en el cuadro 6 para los años 1995 y 1996 incluyen el efecto de la paga adicional para compensar la desviación de la inflación en el año anterior.

(10) El número de pensiones es bastante superior al de pensionistas, debido a la existencia de pensiones concurrentes en el Sistema. En mayo de 2000, de un total de casi siete millones de pensionistas, había algo más de 566.000 con dos o más pensiones del Sistema.

(11) El caso más destacado es el del año 1997, cuando las pensiones de incapacidad permanente de beneficiarios con 65 años o más pasaron a denominarse de jubilación. En los últimos años también se hallan muy afectadas las pensiones de orfandad, no solo por el cambio ya mencionado del año 1996, sino por la ampliación de la edad hasta la que se puede percibir dicha pensión, implementada en la Ley 24/1997. Por último, el número de pensiones en favor de familiares se incrementó sustancialmente en 1993, año de integración de la MUNPAL.

jubilación, que junto con las de viudedad y a favor de familiares experimentó los mayores incrementos, creció más que el total desde mediados de los ochenta hasta 1998 y se desaceleró en mayor medida en 1999, cuando comenzaron a jubilarse las generaciones de nacidos durante la Guerra Civil. Estos mismos factores demográficos se encuentran detrás de los menores crecimientos del número de pensiones de viudedad en los últimos años. Asimismo, destaca la fuerte desaceleración del número de pensiones de incapacidad permanente a partir de 1984, como consecuencia de la aplicación de diversas medidas normativas y de gestión tendientes a combatir el fraude en esta clase de pensiones. En cuanto a la evolución del número de pensiones por regímenes, también se observa una desaceleración casi generalizada, siendo el Régimen General y el de Trabajadores Autónomos los que presentaron mayores ritmos de crecimiento, mientras que los Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar, de la Minería del Carbón y de Empleados de Hogar perdieron peso paulatinamente.

El último factor explicativo del crecimiento del gasto en pensiones es el denominado efecto sustitución. Dicho efecto se produce como consecuencia de la renovación gradual de la población pensionista, ya que las pensiones nuevas suelen ser de mayor cuantía que las que causan baja en el Sistema, al haberse generado en períodos más recientes (12) y, frecuentemente, con carreras de cotización más largas (13). Según se observa en el cuadro 4, la magnitud del efecto sustitución, una vez aislado de otro tipo de efectos, se redujo sustancialmente en la década de los noventa, respecto

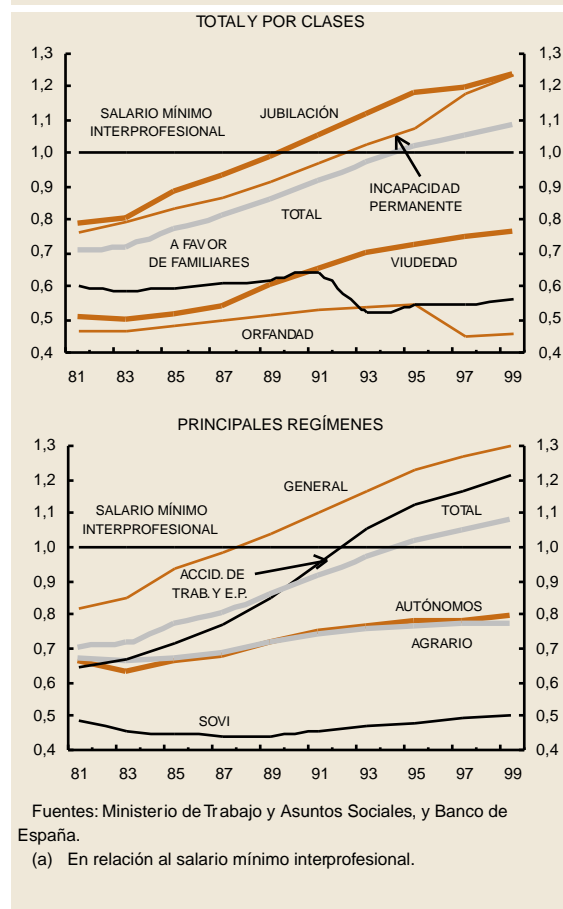
(12) Este efecto se producirá en la medida en que el crecimiento de los salarios supere los porcentajes de revalorización de las pensiones.

(13) Por ejemplo, el 18 % de las altas en pensiones de jubilación que tuvieron lugar en 1987 se produjeron con 15 años cotizados o menos. En 1999, este porcentaje había descendido hasta el 5 %.

(14) Debe tenerse en cuenta, no obstante, que también se incluyen dentro del efecto sustitución el impacto sobre la pensión media de la elevación adicional de las pensiones para alcanzar la cuantía mínima, el incremento de dicho importe mínimo que tiene lugar al cumplir 65 años, en el caso de los beneficiarios menores de esa edad, las modificaciones de la pensión de incapacidad derivadas de revisiones en el grado de invalidez y la incorporación de colectivos de Entidades Substitutorias de la Seguridad Social. Además, en el cuadro 4, la columna relativa al efecto sustitución contiene toda una serie de otros efectos sobre el crecimiento de la pensión media, como son pagas adicionales para los Regímenes Especiales, en los años 1984, 1989 y 1992, la incorporación a la pensión de la protección a la familia por esposa, en 1985, el efecto acumulativo de la Ley 26/1985, en 1986, y la igualación de la secuencia de pagos de RENFE en 1987. Por otra parte, los valores correspondientes a 1996 y 1997 resultan muy bajos, debido al efecto de la paga compensatoria por desviación de la inflación que tuvo lugar en el año anterior.

GRÁFICO 1

Evolución de la pensión media (a)



a la década anterior, como resultado de la progresiva maduración del Sistema, fluctuando en torno al 1,5 % (14). Generalmente, a lo largo de todo el período, la aportación del efecto sustitución al crecimiento del gasto en pensiones resultó menor que la del número de pensiones, aunque en los últimos años tendieron a igualarse y, en 1999, ya fue superior el efecto sustitución.

Como resultado de las normas de cálculo para cada clase de pensión y de las diferencias en las bases de cotización por regímenes, la pensión media de jubilación, la más alta del Sistema, se sitúa por encima del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) desde 1990 (gráfico 1), mientras que la de incapacidad permanente lo supera desde 1993, igualándose su importe después del trasvase que tuvo lugar entre unas y otras en 1997. Por su parte, la pensión de viudedad, a pesar de haber experimentado un notable avance respecto al SMI en torno a 1990, solo representaba algo más del 75 % de este en 1999. En cuanto a la evolución por regímenes, la pensión media en el Régimen General es notablemente más alta que en los principales regímenes especiales, situándose por encima del

CUADRO 6

Estructura de la edad de jubilación por regímenes y edad media de jubilación

Estructura de la edad de jubilación por regímenes (a)									
	TOTAL	Régimen general	Autónomos	Trabajadores del Mar	Minería del Carbón	Agrario	Empleados de Hogar	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	SOVI
Menores de 65 años	35,1	54,2	10,8	82,1	78,7	6,0	6,1	0,0	9,8
Menores de 61 años	17,8	26,6	4,8	67,6	57,2	3,8	3,1	...	4,0
De 61 a 64 años	17,4	27,6	6,0	14,5	21,5	2,1	3,0	...	5,8
De 61 años	3,6	5,3	...	...	...	...	...	...	...
De 62 años	4,2	6,6	...	...	...	...	...	...	...
De 63 años	3,8	5,9	...	...	...	...	...	...	...
De 64 años	5,8	9,8	...	...	...	...	...	...	...
De 65 y más años	64,9	45,8	89,2	17,9	21,3	94,0	93,9	100,0	90,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Edad media de jubilación (b)									
	1996	1997	1998	1999	2000				
Régimen general	62,2	62,1	62,0	62,5	62,3				
Total sistema	63,1	63,0	62,9	63,3	63,2				

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 (a) Distribución porcentual en 1999.
 (b) Años.

SMI desde 1988. También destaca el fuerte avance de la pensión media por Accidentes de Trabajo, superior al SMI desde 1993, mientras que las de Autónomos y el Régimen Agrario, no alcanzaban todavía, en 1999, el 80 % del SMI. En conjunto, la pensión media del Sistema se sitúa algo por encima del SMI, aunque, como se ha comentado, existen notables diferencias por clases y por regímenes. En este sentido, algo más de la mitad de los pensionistas perciben cuantías inferiores al salario mínimo.

Adicionalmente, en el cuadro 6 se ofrece la estructura de la edad de jubilación por regímenes y para el total del Sistema de la Seguridad Social, factor que afecta no solo al número de jubilaciones sino también a las cuantías de las pensiones, dada la existencia de coeficientes correctores en su determinación en ciertos casos de jubilación anticipada. Lo más destacable de esta información es que la edad media de jubilación se sitúa casi tres años por debajo de la edad legal de 65 años en el caso de los jubilados del Régimen General, y casi dos años por debajo para el total del Sistema. De esta forma, en tres de los Regímenes Especiales (Hogar, Agrario y Autónomos), la casi totalidad de las jubilaciones se produce a la edad legal de 65 años, mientras que más de la mitad de las jubilaciones del Régimen General tiene lugar antes de los 65 años y algo más de un 25 % con anterioridad a los 61 años. En media,

las jubilaciones anticipadas supusieron en torno al 35 % de las altas de jubilación de 1999, aunque este porcentaje se espera que disminuya en los próximos años, dado que se pueden acoger a la jubilación anticipada, casi exclusivamente, aquellos afiliados en alta antes de enero de 1967.

Un último factor que influye sobre la cuantía de las pensiones, aún no mencionado, es la existencia de una cantidad mínima de pensión garantizada, cuantía que depende de la clase de pensión, de la edad y de las condiciones familiares del beneficiario. En particular, perciben complementos para alcanzar dichos importes mínimos (lo que se denomina complemento a mínimos) un 32 % de las pensiones en vigor (véase cuadro 7), que corresponden principalmente a jubilación y viudedad. El gasto en complementos a mínimos de pensiones representó, en 1999, cerca de un 8 % del gasto total en pensiones. A pesar del descenso generalizado en la incidencia de estos complementos, debido a la progresión en las bases de cotización y al alargamiento de las carreras de cotización, en torno al 45 % de las pensiones vigentes de viudedad, orfandad y en favor de familiares tienen que ser complementadas. Por regímenes, alrededor de la mitad de las pensiones procedentes de los regímenes especiales de Trabajadores Autónomos, Agrario y Empleados de Hogar perciben complementos a mínimos, como resultado

CUADRO 7

Estructura de las pensiones con complementos a mínimos en 1999 (a)

	En % sobre el total de pensiones con complementos a mínimos		En % sobre el total de pensiones	
	Número de pensiones (b)	Gasto en complemento a mínimos (c)	Número de pensiones (b)	Gasto en complemento a mínimos (c)
POR CLASES:				
Jubilación	57,9	52,4	31,3	5,9
Viudedad	35,5	44,6	43,2	18,2
Incapacidad permanente	1,1	0,6	3,3	0,4
Orfandad	4,7	1,9	45,1	10,4
En favor de familiares	0,8	0,5	43,9	11,4
TOTAL	100	100	32,0	7,6
POR REGÍMENES:				
Régimen General	43,1	...	25,5	...
Régimen Especial de Trabajadores Autónomos	15,2	...	43,6	...
Régimen Especial Agrario	32,9	...	50,2	...
Régimen Especial de Trabajadores del Mar	1,6	...	30,2	...
Régimen Especial de la Minería del Carbón	0,4	...	14,1	...
Régimen Especial de Empleados de Hogar	4,8	...	56,6	...
Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	1,9	...	20,1	...
TOTAL	100	...	32,0	...

Fuentes: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y Banco de España.

(a) Sistema de la Seguridad Social.

(b) A 31 de diciembre.

(c) Nómina de diciembre.

de unas bases de cotización relativamente bajas, así como del menor número de años cotizados. En este sentido, un alto porcentaje de las jubilaciones que se producen en estos tres Regímenes Especiales son de beneficiarios con menos de 25 años cotizados (véase cuadro 8). Por el contrario, más del 70 % de los jubilados en el Régimen General han cotizado durante más de 35 años. Por último, debe señalarse que las pensiones mínimas son financiadas casi exclusivamente mediante cotizaciones. No obstante, según las recomendaciones del Pacto de Toledo, estos complementos, dada su naturaleza, deben ser financiados por impuestos, es decir, con cargo al presupuesto del Estado.

En cuanto a la financiación del gasto en pensiones contributivas, el cuadro 9 presenta la evolución, durante la década de los noventa, del saldo total del sistema contributivo (15). Ese saldo,

(15) El saldo total incluye, por el lado del gasto, las pensiones contributivas sin los complementos a mínimos y el gasto en incapacidad temporal y maternidad. Por el lado de los ingresos, se incluyen todas las cotizaciones, tanto de ocupados como de desempleados.

a pesar de la desaceleración de la actividad económica, se mantuvo alrededor del 2 % del PIB hasta 1994 —apoyándose, en parte, en el incremento de tipos de cotización que tuvo lugar en 1993— y se redujo a la mitad en 1995, como consecuencia del recorte en los tipos de cotización al Régimen General y al de Trabajadores Autónomos. A partir de 1997, el excedente de cuotas sobre pensiones inició una senda de aumento que lo situó, en 1999, en el 1,4 % del PIB.

Por regímenes, el General presenta un exceso de cuotas muy similar al total. También resultan superavitarios, por una cuantía en torno al 0,4 % del PIB, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y la cobertura de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Por el contrario, los demás Regímenes Especiales presentan déficit, que, para el Agrario, descendió paulatinamente durante la década pasada, hasta situarse en el 1,1 % del PIB, y, para cada uno de los demás, permaneció constante en el 0,1 % del PIB.

CUADRO 8

Estructura de las jubilaciones por años cotizados y regímenes (a)

Distribución porcentual en 1999

AÑOS COTIZADOS	TOTAL	Régimen general	Autónomos	Trabajadores del Mar	Minería del Carbón	Agrario	Empleados del Hogar
<= 15	5,0	1,3	10,5	0,9	0,2	11,1	18,0
16-25	19,6	11,9	39,2	7,7	0,9	22,4	62,2
26-34	18,1	16,2	26,4	29,6	4,7	16,8	13,8
>= 35	57,3	70,6	23,9	61,9	94,3	49,6	6,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
(a) Sistema de la Seguridad Social.

4. CONCLUSIONES

Las Administraciones de la Seguridad Social son responsables de más del 40 % del gasto total de las Administraciones Públicas, del que casi un 50 % se destina al pago de las pensiones de carácter contributivo. A lo largo de las dos últimas décadas, este último tipo del gasto experimentó un crecimiento prácticamente sostenido, que solo se moderó en los años de mayor crecimiento económico. La aplicación, durante gran parte del período, de porcentajes de revalorización superiores a la inflación observada, el fuerte incremento del número de pensiones durante la fase inicial del sistema y la importante incidencia del llamado efecto sustitución en esta misma fase inicial son los principales factores explicativos de ese crecimiento. Al final del período, el gasto tendió a desacelerarse, al coincidir la fase alcista del ciclo económico con una re-

ducción de las tensiones inflacionistas, el avance en el grado de maduración del sistema y el comienzo de las jubilaciones de los nacidos en las generaciones de la Guerra Civil.

De acuerdo con el principio de separación de fuentes de financiación, el gasto en pensiones contributivas del Sistema se debe sostener con cotizaciones. La diferencia entre estos ingresos por cotizaciones y el total del gasto contributivo ha sido excedentario en la década de los 90, alcanzando un nivel del 1,4 % del PIB en 1999. No obstante, dado el carácter coyuntural de las condiciones que presidieron la desaceleración del gasto y tras haberse completado el período de maduración del sistema, los desarrollos demográficos y del mercado de trabajo serán los principales determinantes de la evolución futura del saldo del sistema contribu-

CUADRO 9

Saldo del sistema contributivo

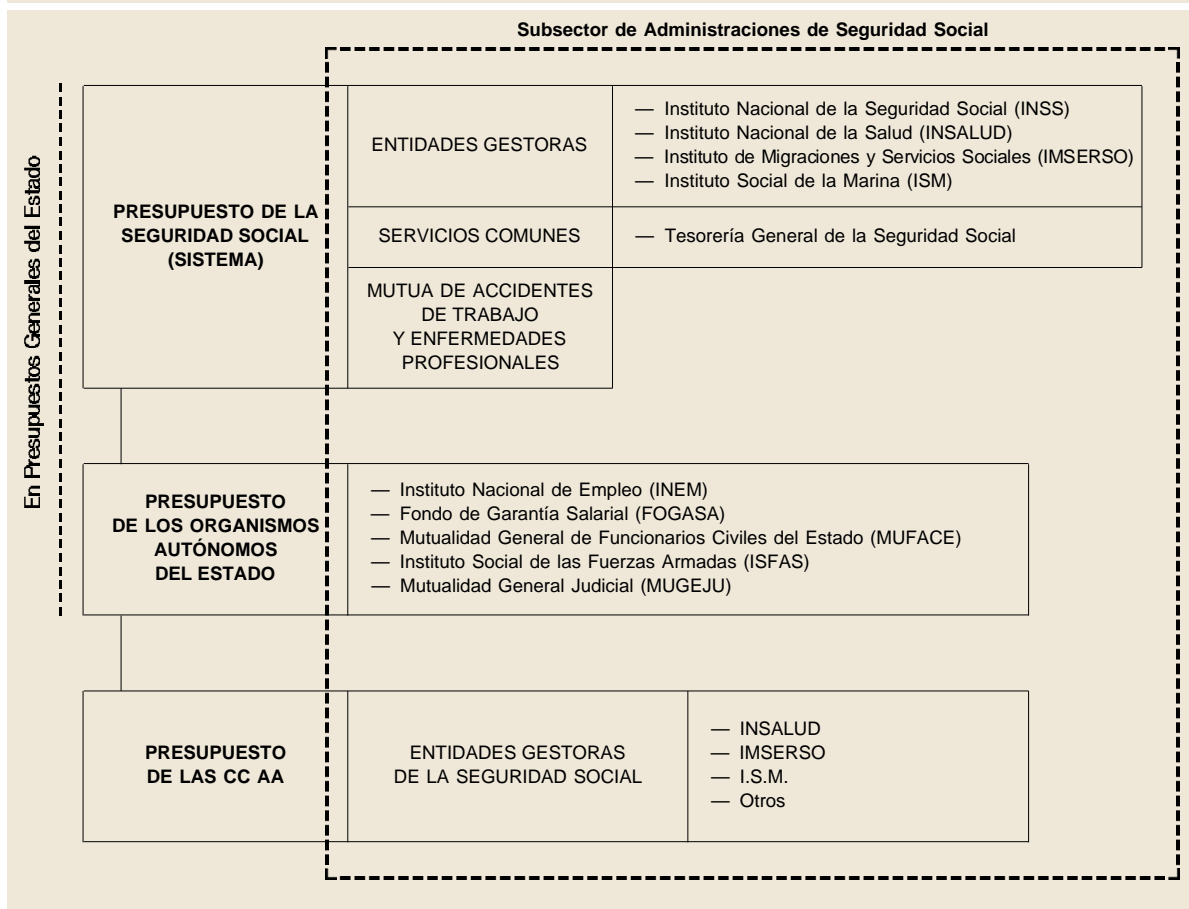
% del PIB

	Saldo entre cotizaciones y pensiones contributivas por regímenes							Saldo total del sistema contributivo (a)
	Régimen general	Regímenes especiales					Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	
		Trabajadores Autónomos	Agrario	Minería del Carbón	Trabajadores del Mar	Empleados de Hogar		
1990	2,4	0,2	-1,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,5	2,1
1991	2,4	0,2	-1,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,5	2,0
1992	2,5	0,2	-1,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,5	2,2
1993	2,2	0,2	-1,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	1,9
1994	2,2	0,4	-1,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	2,1
1995	1,4	0,3	-1,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	1,0
1996	1,3	0,4	-1,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	1,0
1997	1,3	0,5	-1,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	1,1
1998	1,2	0,4	-1,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,5	1,2
1999	1,4	0,4	-1,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	1,4

Fuentes: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y Banco de España.

(a) Incluye el gasto en incapacidad temporal y maternidad, que se consideran contributivos, y excluye el gasto en complementos a mínimos de pensiones, que se considera no contributivo.

Estructura presupuestaria de la Seguridad Social



tivo de pensiones, en ausencia de nuevos cambios legislativos.

Un análisis desagregado del gasto en pensiones contributivas permite comprobar que existe una clara dicotomía entre las distintas clases de pensiones. Las de jubilación, que absorben la mayor parte del gasto y son, junto con las de incapacidad permanente, las de mayor cuantía del Sistema, registraron los mayores ritmos de crecimiento en número y pensión media durante el período analizado, mientras que las pensiones de supervivencia (viudedad, orfandad y a favor de familiares) presentan cuantías medias muy inferiores al salario mínimo interprofesional y tienen que ser, en gran medida, complementadas para alcanzar sus respectivos importes mínimos.

Una dicotomía similar se produce al comparar las pensiones del Régimen General de la Seguridad Social con las de los principales Regímenes Especiales. Aquellas, mayoritarias, son las que más crecieron en número e importe medio, siendo este muy superior a los correspon-

dientes a los Regímenes Especiales de Trabajadores Autónomos y Agrario. Las menores bases de cotización y las carreras de cotización más cortas en estos Regímenes Especiales explican la mayor parte de esta diferencia. Otro elemento diferenciador es la edad efectiva de jubilación, que resulta notablemente más baja en el Régimen General. Con todo, este Régimen presenta un exceso de cuotas sobre gasto en pensiones que permite financiar los déficit de la mayoría de los Regímenes Especiales.

28.2.2001.

(16) El Sistema corresponde, básicamente, a la gestión centralizada de la Seguridad Social y también se incluye en los Presupuestos Generales del Estado, en los que se consolida junto al Estado y a los Organismos Autónomos.

CUADRO 11

Organización institucional del gasto del sistema de Seguridad Social

<i>Función</i>	<i>Grupos de programas</i>	<i>Programas</i>	<i>Agentes gestores</i>
PRESTACIONES ECONÓMICAS	Gestión de prestaciones económicas contributivas	— Pensiones contributivas	• INSS, ISM
		— Incapacidad temporal y otras prestaciones	• INSS, ISM, Tesorería, Mutuas
	Gestión de prestaciones económicas no contributivas	— Pensiones no contributivas	• IMSERSO
		— Protección familiar y síndrome tóxico	• INSS • ISM
ASISTENCIA SANITARIA	Atención primaria de salud y atención especializada	— Atención primaria de salud y atención especializada	• INSALUD • ISM
		— Medicina ambulatoria y hospitalaria de mutuas de accidentes de Trabajo	• MUTUAS
	Formación de personal sanitario	— Formación de personal sanitario	• INSALUD
	Transferencias a CCAA por los servicios sanitarios asumidos	— Dotación transferencia a CCAA para cobertura de prestaciones sanitarias asumidas	• INSALUD • ISM
SERVICIOS SOCIALES	Atención a personas con discapacidad, a mayores e inmigrantes y refugiados	— Atención a personas con discapacidad, a mayores e inmigrantes y refugiados	• IMSERSO
	Otros servicios sociales	— Atención asistencial y social, formativa y gestión de empleo y desempleo de los trabajadores del mar	• ISM
		— Higiene y seguridad en el trabajo	• MUTUAS
	Transferencias a CCAA por los servicios sociales asumidos	— Dotación transferencias CCAA para cobertura de servicios sociales asumidos	• IMSERSO • ISM

ANEJO: LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La parte fundamental de la Seguridad Social está formada por lo que se denomina, en terminología presupuestaria, el Sistema, que abarca cuatro Entidades Gestoras, la Tesorería General y las Mutuas (16) (véase cuadro 10). Por un lado, las Entidades Gestoras se encargan, fundamentalmente, de la gestión del gasto social (véase cuadro 11). La mayor parte de las prestaciones económicas (pensiones, principalmente) son gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). La asistencia sanitaria se presta, básicamente, a través del Insti-

tuto Nacional de la Salud (INSALUD). Los servicios sociales son proporcionados por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Por último, todos los gastos relacionados con los trabajadores del mar se canalizan a través del Instituto Social de la Marina (ISM). Por otro lado, la Tesorería General y las Mutuas (17) se encargan, principalmente, de la gestión de los ingresos, que, en su mayor parte, corresponde a la Tesorería General (esta recauda algo más del 90 % de los ingresos por cotizaciones).

Asimismo, dentro del subsector de la Seguridad Social se incluyen algunos agentes que, en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, figuran dentro de los organismos autónomos del Estado. Entre ellos, el más importante, es el INEM, cuya actividad consiste en gestionar los fondos destinados a prestaciones por desempleo y a las denominadas políticas activas de empleo. El resto de organismos autónomos son el FOGASA, que cubre el ries-

(17) Las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales son asociaciones que se establecen con el objetivo de colaborar en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. También las empresas pueden colaborar voluntariamente en la gestión de determinadas contingencias (fundamentalmente, la incapacidad laboral transitoria derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).

go de impago de salarios por quiebra de las empresas, y las mutualidades, que proporcionan prestaciones económicas y asistencia sanitaria a los funcionarios (MUFACE), al personal militar (ISFAS) y al de la Administración de Justicia (MUGEJU).

Finalmente, el proceso autonómico ha supuesto la cesión de la gestión de la asistencia

sanitaria, de los servicios sociales y de algunas prestaciones económicas no contributivas, que en ningún caso incluyen las prestaciones por desempleo, a algunas Comunidades Autónomas. Hasta 1994, solo Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia habían recibido el traspaso de estas competencias. Ese año, las demás CCAA asumieron las competencias en materia de servicios sociales, pero no en materia sanitaria. No obstante, la Tesorería General de la Seguridad Social sigue recibiendo todos los recursos destinados a financiar estos servicios y transfiere a las CCAA afectadas la parte que les corresponde de estos recursos para financiar los servicios de Seguridad Social traspasados. Algunas CCAA dedican medios adicionales a estas funciones, con cargo a sus propios fondos.