

UNA ESPAÑA QUE ENVEJECE

Antonio Abellán García
Adalberto Aguilar Baltar
Francisco Barco Solleiro
Gloria Fernández-Mayoralas
José Luís Jordana Laguna
Francisco Jurdao Arrones
Nicolás Mallo Fernández
Rafael Pineda Soria
Florián Ramírez Izquierdo
Angel Rodríguez Castedo
Fermina Rojo Pérez
José María Ruiz de Velasco
Andrew Sixsmith
Ana Vicente Merino

SERIE: CURSOS DE VERANO

Una España que envejece
primera edición, julio 1992.

- © de cada uno de los autores para sus artículos
- © de la presente edición:
Universidad Hispanoamericana Santa María de la Rábida

ISBN: 84-80010-004-4

DL: GR 863/1992

Imprime: Gráficas Anel, S.A.
Polígono Industrial Juncaril
Albolote (Granada)

Queda rigurosamente prohibida sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ella mediante el alquiler o préstamo públicos.

2. GARANTIA DE RECURSOS PARA LA POBLACION MAYOR.

Ana Vicente Merino

Introducción

El problema demográfico y, por lo que se refiere Europa en concreto el tema del envejecimiento de la población, es hoy una cuestión de plena actualidad y de indudable importancia por las repercusiones que el proceso de paulatino envejecimiento que estamos viviendo, está teniendo ya, y tendrá aún más en el futuro inmediato, sobre todos los ámbitos de nuestras actuales formas de vida.

En España, este proceso, aún con cierto retraso respecto a otros países de nuestro entorno socioeconómico, también se está dando, tanto en cuanto a sus causas como en cuanto a sus efectos.

Datos demográficos

Así, la caída del *índice de natalidad* que, junto con el aumento de la esperanza de vida, constituyen el origen del fenómeno que estudiamos, se manifiesta claramente al constatar que en el año 1960 la tasa de fecundidad, según datos de Eurostat era de 2,86 hijos por mujer, en 1980 de 2,22 y en 1988 de 1,38.

En cuanto a la *esperanza de vida al nacer*, en 1960 era de 67,4 años para los hombres y 72,2 para las mujeres, y en 1988, según la misma fuente, pasó a ser de 73,1 para los hombres y 79,6 para las mujeres.

Por lo que se refiere a los efectos de este proceso, son también claros. La *edad media* de la población pasará de 30,2 años en 1960 a 36,2 en el 2000 y a 43,3 en el año 2025.

Ana Vicente Merino es Directora General de Planificación Económica de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y S.S.

El *porcentaje de población mayor* de 65 años que en 1980 representaba el 10,9% de la población total, alcanzará el 14,4% en el 2000 y pasará a ser del 22,7% en el 2040. Y si referimos este cálculo a los mayores de 75 años, en 1980 representaban el 3,8% de la población, en el 2000 el 6% y hacia el 2025 el 8,3%. Es decir se producirá un envejecimiento de la población y además un aumento del número de personas muy mayores cuya esperanza de vida es aún elevada.

Todo ello tiene un reflejo en la *tasa de dependencia*, es decir en la relación existente entre la población teóricamente en edad de trabajar (de 15 a 64 años) y la que teóricamente ya no está en edad de hacerlo (65 ó más años) que si en 1960 era en nuestro país del 12,8%, en el 2000 será del 22,8 y en el 2040 del 38,2%.

Retos para la protección social. Este proceso que, sin duda, ha de valorarse positivamente en cuanto es reflejo de unas mejores condiciones sanitarias y sociales y, en definitiva del incremento de la calidad de vida, repercutirá en todos los ámbitos, y muy especialmente en el de la protección social que deberá hacer frente a este proceso desde tres puntos de vista fundamentalmente: el sanitario, campo en el que los cuidados de larga duración a las personas de edad y el auge de las especialidades profesionales relacionadas con la vejez marcarán el futuro; el de los servicios sociales, cuya demanda crecerá a medida que lo haga la población mayor tanto en cantidad como en calidad; y el económico, en el que será preciso el mantenimiento de una política de rentas que haga posible ofrecer a la población la garantía de que en su vejez dispondrá de recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades.

A este tercer aspecto, está dedicado este capítulo; me he permitido recordar algunos datos, que sin duda ya ponen de manifiesto otros capítulos, pero que he creído necesario recoger para situar la cuestión planteada en sus propios términos.

En este sentido, pues, uno de los grandes retos a que se enfrenta la protección social, y en concreto el Sistema de Seguridad Social, es hacer efectiva esa garantía de recursos suficientes a la población mayor. Y el interrogante que se plantea y al que voy a tratar de

responder es si nuestra Seguridad Social, como núcleo fundamental de las políticas de protección social, está en disposición de ofrecer esa garantía.

La respuesta, ya lo adelanto, creo que es positiva. Nuestra Seguridad Social, ofrece esa garantía de recursos, a través del sistema de pensiones, configurado hoy como un marco estable y seguro de protección frente al riesgo de vejez.

Política de pensiones

La política de pensiones desarrollada en los últimos años ha ido dirigida precisamente a este objetivo, actuando en tres campos: la mejora de la protección, su afianzamiento y su extensión.

La mejora de la protección. Proporcionalidad. En cuanto a la mejora de la protección, en un sistema de pensiones de carácter esencialmente contributivo como tradicionalmente ha sido y es el sistema español, lógicamente debe venir determinada por una mayor proporcionalidad entre los salarios, las cotizaciones y las prestaciones, en definitiva que las pensiones una vez alcanzada la edad de retiro, cumplan de forma efectiva su función de sustitución de las rentas de activo.

La forma de cálculo de las pensiones de jubilación en nuestro país, regulada básicamente a partir de la Ley 26/1985 de 31 de julio, asegura este objetivo, al establecer que se determinan en función de las bases por las que se haya cotizado los 8 años inmediatamente anteriores a la jubilación, actualizándose conforme a la evolución del Índice de Precios al Consumo las bases correspondientes a los 6 años más alejados en el tiempo, y previniendo la cobertura de las posibles lagunas de cotización mediante su integración con las bases mínimas vigentes según categorías profesionales.

Si se considera que la cotización se efectúa en función de los salarios reales de trabajadores por cuenta ajena, estando limitadas las bases de cotización sólo por el establecimiento anual de unas bases mínimas y máximas cuyo juego, además, se ha visto limitado por la

reducción, de hecho, de los grupos de categorías profesionales que se llevó a cabo a través de los Reales Decretos de cotización para 1989 y 1990, es posible concluir que, tras una vida laboral convencional, la pensión de jubilación cumplirá efectivamente su función sustitutiva de salario, guardando una estrecha relación con éste.

Tasa de cobertura. En este sentido, puedo decir que si tomamos un trabajador tipo que haya cotizado durante el período normal de 35 años, la tasa de cobertura de su pensión de jubilación, sobre el último salario, superará en términos netos el 90% de éste (en algún caso alcanza el 100%) y es la más alta de Europa.

Cierto es que ésto no ocurre en todos los casos por distintas circunstancias. Depende de los Regímenes de encuadramiento (las pensiones son menores en el Régimen de Autónomos, el Agrario o el de Hogar que en el Régimen General, el de Mar o de Minería del Carbón, ya que en los primeros se cotiza por la base mínima), del tiempo cotizado (no todas las personas que se jubilan acreditan 35 años de cotización), o de la edad de jubilación.

Pero a medida que nuestro sistema de Seguridad Social ha ido alcanzando su madurez, se observa una elevación de las pensiones iniciales, es decir, de entrada al sistema, que avala la validez del modelo y que muestra la realización de esta función de sustitución. Así, comparando la pensión media mensual correspondiente a nuevas altas de jubilación, de abril de 1990 a abril de 1991 el incremento ha sido de 19,15% en el Régimen General, situándose la pensión media de entrada en éste Régimen en aquella fecha, en 75.428 Ptas., con un crecimiento sostenido.

Revalorización y mínimos. Pero para que la pensión de jubilación cumpla realmente esa función de sustitución de renta no basta con que su fórmula inicial de cálculo mantenga esa directa correlación con las rentas de activo, es preciso, además, que la misma se mantenga en el transcurso del tiempo. De ahí la importancia de la política de revalorización de pensiones en la garantía de ingresos para las personas de edad.

En este tema, la política seguida por el Gobierno desde 1982 ha sido clara, mantener el poder adquisitivo global de todas las pensiones y elevar más las de cuantías más bajas.

Esta política perseguía y englobaba, por tanto, una doble finalidad. Por una parte mantener efectivamente el poder adquisitivo, y por otra situar en límites aceptables los importes de muchas pensiones que la falta de madurez del Sistema y la errática política de revalorización seguida en otras épocas, habían dejado muy desfasadas de la realidad. Todo ello, hasta llegar a configurar un marco estable de mejoras que proporcionase seguridad y garantías a los pensionistas.

Revalorización. Para ello, ya la Ley 26/1985 estableció una cláusula de revisión anual automática de las pensiones causadas a su amparo, en función de la variación del Índice de Precios al Consumo prevista al inicio de cada año. Pero avanzando en este sentido, desde este año 1991 las pensiones se revalorizan ya, todas ellas sea cual sea su cuantía, en el mismo porcentaje en que se haya incrementado el Índice de Precios al Consumo de noviembre a noviembre del año anterior, es decir hay un sostenimiento estricto del poder adquisitivo de todas las pensiones individualmente consideradas.

Pensiones mínimas. Y por lo que se refiere a las pensiones más bajas, basta decir que en 1980 la mínima de jubilación con 65 o más años era de 15.900 pesetas, casi treinta puntos por debajo del salario mínimo interprofesional, mientras que en 1991 todas las pensiones mínimas familiares para mayores de 65 años se han igualado al salario mínimo interprofesional neto (50.160 Ptas. en la actualidad), fijando también las restantes cuantías mínimas en función de esa misma magnitud. Y alcanzándose, también en este aspecto, un marco estable de pensiones mínimas que elimina incertidumbres para los pensionistas presentes y futuros.

La importancia de esta política de revalorización de pensiones queda de manifiesto si hacemos un estudio de su peso relativo en una nómina de pensiones cualquiera, en la que puede observarse que sólo aproximadamente el 48% de la misma corresponde a su determina-

ción inicial, distribuyéndose el resto del gasto en un 41% por revalorizaciones y un 11% por complementos de mínimos.

Otras mejoras. Por último, en este aspecto de la mejora de la protección, cabe decir que se han adoptado, también, y se siguen adoptando otras medidas que, de forma paulatina, pero constante, van perfeccionando la protección. Citaré sólo algunas como la supresión del requisito de estar en alta para acceder a la jubilación, la integración de Regímenes Especiales y la progresiva equiparación de los existentes al Régimen General, el establecimiento de pagas extraordinarias en los regímenes que no las percibían, el cómputo recíproco de cuotas entre todos los Regímenes de protección, etc.

En definitiva, desde este punto de vista, nuestro sistema de pensiones de jubilación es hoy plenamente equiparable a los de los restantes países europeos, en cuanto a la edad requerida (65 años), los períodos exigidos para acceder a ella (15 años cotizados), los porcentajes aplicables (100% a los 35 años de cotización), e incluso, como hemos visto, superior en algunos aspectos como la tasa de cobertura sobre el último salario.

Marco estable. Y además, y quiero insistir en ello, es un sistema que ofrece hoy un marco estable al futuro pensionista que sabe que, tras su jubilación, tendrá derecho a una pensión directamente proporcional a su esfuerzo contributivo, revalorizable periódicamente de manera que mantenga su poder adquisitivo, y que, en todo caso, le asegura una cuantía mínima igual al salario mínimo de un trabajador en activo.

El afianzamiento de la protección.

El segundo aspecto a que antes me he referido era el afianzamiento del sistema de pensiones, su estabilidad y solidez financiera que aseguren su viabilidad tanto en el momento actual como en el futuro.

Gasto de pensiones. El gasto en pensiones, por las causas antes apuntadas (madurez del sistema, envejecimiento de la población y mejora de la protección) ha pasado de suponer 875.000 millones de pesetas en 1980 a 4,2 billones en este año 1991, y su peso relativo

dentro del Presupuesto Global de la Seguridad Social, de representar el 50,45% en 1980 al 58,71% en 1991.

A su vez, en el ámbito de las pensiones, a las de jubilación corresponde la mayor parte del gasto, el 53,35%, 2,2 billones en 1991, cuando en 1980 eran sólo 472.000 millones de pesetas.

Se ha producido pues un crecimiento importante de los gastos en pensiones de vejez al que ha sido necesario hacer frente, y de acuerdo con las previsiones demográficas este crecimiento continuará e incluso se incrementará en el futuro.

A pesar de ello, el presupuesto de la Seguridad Social, tras los difíciles años de la transición política y la crisis económica ha logrado una situación financiera que le ha permitido liquidar los últimos ejercicios equilibradamente, e incluso, con pequeños superávits.

Reforma de la estructura financiera. Fundamental para ello ha sido la reforma de la estructura financiera llevada a cabo a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, conforme a la cual las aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social adquieren un carácter finalista destinándose a la cobertura de la mayor parte del gasto de asistencia sanitaria y de los complementos por mínimos de pensión.

Con ello, en términos generales, se logra que las prestaciones contributivas se financien esencialmente con cargo a cotizaciones sociales, mientras que las manifestaciones no contributivas de la protección lo harán con cargo a los impuestos.

El sistema contributivo de pensiones queda así liberado de otras cargas, esencialmente el gasto en asistencia sanitaria, lo que le dota de una mayor estabilidad y seguridad.

Perspectivas de futuro. De cara al futuro y a los previsibles aumentos del gasto derivado del progresivo envejecimiento de la población, será preciso mantenerse sumamente alerta para detectar con antelación posibles desviaciones y corregirlas; mantener y progresar en la distinción de los canales de financiación según se trate de prestaciones contributivas o no contributivas; extremar el rigor en la gestión y la lucha contra el fraude; y sobre todo, proseguir con un

crecimiento económico sostenido que permita incorporar al mundo del trabajo a la población potencialmente activa, que en nuestro país va a seguir creciendo al menos hasta el año 2020, lo que hará posible, a su vez, incrementar los recursos del sistema y facilitará la financiación de las pensiones de las personas de edad.

La extensión de la protección

El tercer aspecto al que me referí al principio de este capítulo sobre garantía de recursos para la población mayor, era el de la extensión de la protección, de manera que esta garantía abarcara a todos los ciudadanos.

Para llevar a cabo este propósito, la política emprendida, una vez consolidado el sistema de Seguridad Social y corregidas sus principales desviaciones, fue, por una parte, extender la cobertura de la protección contributiva a todos aquellos colectivos a los que aún no alcanzaba, bien porque quedaran fuera de su ámbito, bien porque esta protección se dispensaba a través de entidades de carácter sustitutorio, no siempre dotadas de la debida seguridad y solvencia; y por otra, extender la protección a todas aquellas personas de edad que, encontrándose en situación de necesidad, no habían cotizado o no lo habían hecho el tiempo suficiente, para acceder a una pensión contributiva.

Inclusión de nuevos colectivos. La ampliación del ámbito de cobertura ha tenido sus frutos con la inclusión en el sistema de Seguridad Social de 21 nuevos colectivos, y este efecto, unido al crecimiento del empleo y a la paulatina disminución de la economía sumergida, ha hecho que el número de cotizantes al Sistema haya crecido en más de 2 millones y medio entre 1980 y 1991, pasando de 11.205.000 a 14.150.000 en el pasado mes de junio. Evolución que se evidencia también en el aumento del número de centros de trabajo inscritos en la Seguridad Social que ha pasado de 658.560 en 1980 a 1.006.000 en 1991.

Ley de prestaciones no contributivas. A su vez, la extensión de la protección a todos los ciudadanos se ha llevado a cabo a través de la Ley de Prestaciones no contributivas aprobada a finales del pasado

año (1990), que ha supuesto -aparte de otras medidas que en la misma se adoptan, entre las que destaca la reordenación y diversificación de las prestaciones de protección a la familia- que todas las personas mayores de 65 años, que residan en territorio español y lo hayan hecho durante cierto tiempo, tengan derecho a una pensión de la Seguridad Social cuando sus recursos no alcancen los límites establecidos. Límites que se elevan sustancialmente cuando el beneficiario vive con familiares de primer grado, fomentándose así el arraigo familiar de estas personas.

Estas pensiones, cuya cuantía se ha fijado inicialmente para este año 1991 en 364.000 pesetas anuales, serán también revalorizadas al menos en el mismo porcentaje que las de la modalidad contributiva, y vienen a cumplir una función de compensación de rentas, en aquellos supuestos en que por cualquier circunstancia el beneficiario no ha podido alcanzar las prestaciones de la modalidad contributiva que, por supuesto, sigue siendo el núcleo fundamental de nuestro sistema de Seguridad Social al que acceden más del 90% de las personas de edad y que, en todo caso, asegurará siempre prestaciones de cuantía superior, ya que, de otro modo, la existencia de estas pensiones no contributivas podría desincentivar la cotización.

A estas nuevas pensiones no contributivas se espera que puedan acceder 150.000 nuevos beneficiarios, la mayoría de los cuales lo serán de pensiones de jubilación. Y con ello queda completado el panorama de protección de la vejez, desde el punto de vista de la garantía de una renta económica.

Conclusión

En definitiva, y resumiendo lo expuesto, cabe decir que la “garantía de recursos para la población mayor” viene dada en nuestra sociedad por el sistema público de pensiones cuyo núcleo central lo constituyen las pensiones de la Seguridad Social. Pensiones que se articulan en torno a dos modalidades de protección armónicamente integradas. La contributiva que ofrece rentas de sustitución a través de pensiones proporcionales al esfuerzo de contribución realizado,

revalorizables en el tiempo y con unas cuantías mínimas aseguradas; y la no contributiva que proporciona rentas de compensación a quienes se encuentran en situación de necesidad y no han podido alcanzar la otra modalidad, a través de pensiones, de cuantía uniforme, y nunca superior a las contributivas y también actualizables en función de similares parámetros que aquéllas.

Este sistema de pensiones que es plenamente homologable con los de los restantes países europeos goza actualmente de estabilidad y equilibrio, y de cara al futuro resulta plenamente viable y tiene márgenes de maniobra para afrontar los retos del envejecimiento, basados en: el relativo retraso en el crecimiento de la población mayor en nuestro país respecto a otros países desarrollados; o el crecimiento de la población activa que aún se producirá durante bastantes años.

Todo ello, por supuesto, sin que signifique que ya se consideran alcanzadas todas las metas, porque precisamente la protección social debe siempre caracterizarse por su dinamismo y constante adecuación a la realidad y porque sin duda aún queda camino por recorrer en el proceso de mejora de la protección económica a las personas de edad.