

Capítulo 4. La Seguridad Social

Adolfo Jiménez Fernández

El presente capítulo analiza la evolución que, en los últimos veinticinco años, se ha producido en el sistema de pensiones de la Seguridad Social y en la estructura financiera del mismo, con la finalidad de conocer si las políticas y reformas que se han aplicado hasta el presente han rendido los resultados esperados, especialmente desde las vertientes de la función protectora y de la estabilidad económica del sistema de Seguridad Social. Y de esta forma trata de prever la senda por donde podemos transitar en los próximos años, considerando que las acciones futuras sean coherentes con las reformas realizadas en el pasado.

Se estructura en una primera parte referida a los recursos del sistema de pensiones, con una referencia a cómo la demografía y el empleo pueden incidir en la capacidad de financiación y estabilidad del sistema; una segunda dedicada al análisis de las prestaciones; una tercera referida a la evolución de los regímenes que estructuran el sistema de Seguridad Social; una cuarta trata algunos aspectos desde la perspectiva del autonómico y, finalmente, una quinta que, a modo de conclusión, se refiere a los equilibrios y reflexiones sobre posibles actuaciones futuras sobre la base del modelo constitucional desarrollado y de la experiencia obtenida en el periodo democrático.

4.1 La Financiación del Sistema

4.1.1 Variables demográficas

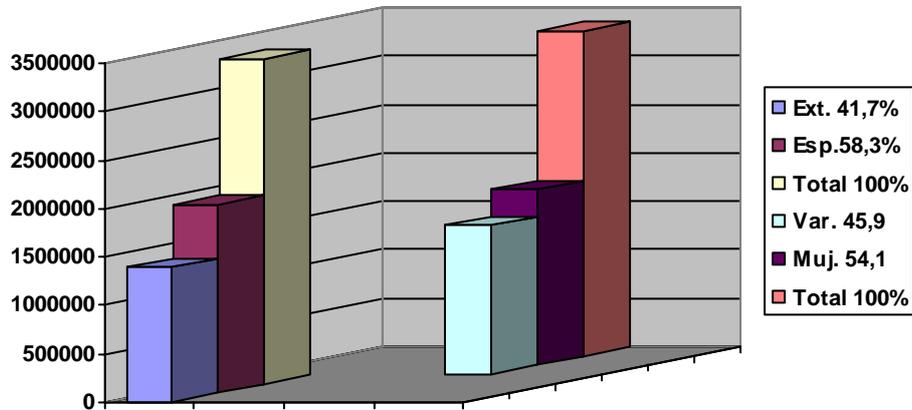
A continuación se presenta la evolución de aquellas variables demográficas que inciden en las posibilidades de financiación de la Seguridad Social, la población y la afiliación, recogidas en las cinco primeras tablas de este capítulo. Para la Seguridad Social y, en especial, para los sistemas de pensiones, es de gran importancia la capacidad demográfica para aportar posibles cotizantes que contribuyan a su financiación. Por ello se dedica una primera parte de este capítulo a la evolución de la población y de los afiliados al Sistema.

La población en edad de trabajar de 16 a 64 años en España alcanzó la cifra de 30.164.537 a principio de 2006, de la que el 10% son inmigrantes. Supone un aumento en 7,07 millones (3,85 millones de varones y 3,22 mujeres) sobre el censo de 1981, según datos del INE (tabla 4.1). Esta variación representa un porcentaje de crecimiento total del 30,6% en los últimos veinticinco años, es decir, el 1,07% de incremento medio interanual, que es una baja tasa de variación poblacional. No obstante, si consideramos los últimos años, concretamente el periodo 2000 al 2005, la variación media interanual ha sido de 1,96%, habiendo influido en este crecimiento de modo importante la inmigración, de tal modo que del aumento de 2.781.789 habitantes en edad de trabajar registrado en el periodo citado, 2.296.460 (82,5%) corresponde a extranjeros y solamente 485.329 a nacionales (17,5%).

En cuanto al número de afiliados en alta (tabla 4.2), la evolución de los ocupados en el periodo 1980 al 2006 (agosto), según datos de la Seguridad Social, refleja un aumento de 8.169.467, que supone un crecimiento del 74,3%, el 2,25% de variación interanual, porcentajes que superan ampliamente al de la población potencialmente activa en el mismo periodo (30,6% y el 1,07% interanual). Este crecimiento ha sido especialmente intenso en los años más recientes como consecuencia de la incorporación de la mujer al mercado laboral (40,91% del total en el 2006) y de la inmigración (10% del total afiliados en el citado año).

Son efectos que se ponen de relieve especialmente al analizar el acelerado crecimiento en el periodo 2000 al 2006 que alcanza la cifra de 3.347.334 de afiliación de ocupados, considerando los datos del último año solamente hasta agosto. De esta cifra corresponden a nacionales 1.950.937 (58,3%) y a la afiliación extranjera 1.396.397 (41,7%), importe este último que, sin duda en buena parte, es producto de la regularización de inmigrantes llevada a cabo en 2005 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Igualmente ha sido muy significativo el incremento del número de mujeres afiliadas ocupadas que alcanzó la cifra de 1.811.931 (54,1%), mientras que el de varones fue de 1.535.403 (45,9%), evolución que muestra la importancia de la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Son datos que se reflejan en el gráfico que sigue.

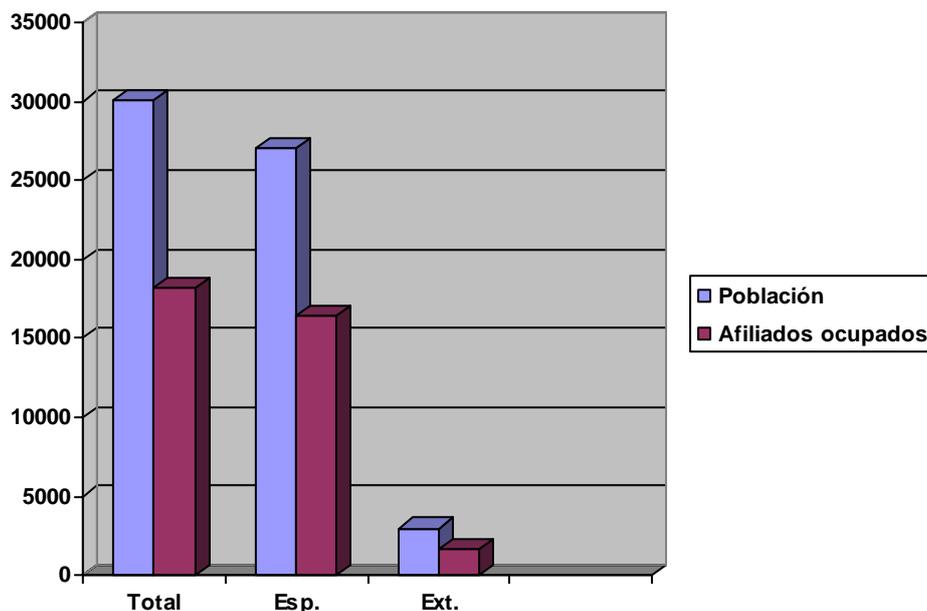
Grafico 4.1 Distribución del incremento de cotizantes (3.347.334). Periodo 2000-2006



Fuente: Elaboración propia del Observatorio Social de España con datos del Presupuesto de la Seguridad Social

El análisis de la evolución de los afiliados en alta en relación con la población entre 16 a 64 años indica una importante incorporación a la Seguridad Social de la población en edad de trabajar (ver tabla 4.3). En este sentido, en el periodo 2000-2005 puede observarse que el porcentaje del 58,00% de la población en edad de trabajar que figura como afiliado ocupado en el 2000 se ha elevado al 64,07% en el 2005. Si la comparación se efectuase con el segmento de edad de 20-64 años, al considerar más tardía la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, igualmente el incremento es significativo habiéndose elevado del 64,21% en 2000 al 68,68% en 2005. Lo cual muestra un avance importante de la tasa de afiliación ocupada, que afecta positivamente a la estabilidad del sistema de pensiones y refuerza la función contributiva del mismo. El gráfico 4.2 refleja esta evolución.

Gráfico 4.2 Población 16 a 64 años y afiliados ocupados. 2005

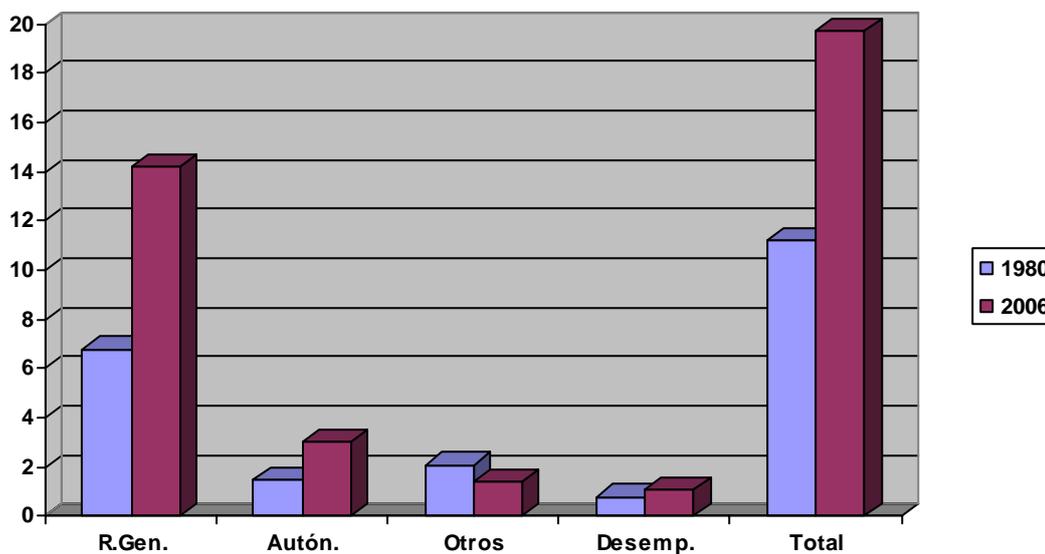


Fuente: Elaboración propia del Observatorio Social de España con datos del Presupuesto de la Seguridad Social

Desde otra vertiente, es conveniente estudiar el cambio en la afiliación según regímenes, puesto que revela la importancia de las actividades de donde provienen las afiliaciones. Los datos de las tablas 4.4 y 4.5 muestran que mientras que en el Régimen General se ha incrementado el número de afiliados en 6.878.087 (Δ del 100,7%) y en el Régimen de Autónomos en 1.482.141 (Δ del 99,9%), por el contrario, en los otros regímenes, principalmente en el Agrario, Mar y Carbón, han disminuido los afiliados en 618.131 (-29,4%). Estas variaciones, que suponen haber duplicado los afiliados ocupados en los regímenes General y Autónomos y la reducción de casi un tercio en los restantes, aparte de reflejar el cambio experimentado desde la vertiente económica, muestran una evolución importante y positiva del sistema de protección social, especialmente considerando la financiación, la protección y el equilibrio del Sistema, puesto que la cotización y el nivel de protección del Régimen General es superior a la del Agrario (el más numeroso de los especiales) a la vez que el sistema tiende a un mejor equilibrio al perder importancia los regímenes deficitarios. A su vez, el crecimiento del Régimen de Autónomos indica la necesidad de prestarle una mayor atención considerando la creciente importancia del trabajador independiente, que junto con los trabajadores del Régimen General suponen el 92,5% del total de afiliados ocupados (tabla 4.5). Todos estos datos refuerzan la idea de que el sistema, en su evolución, se va estructurando en torno a dos grandes colectivos: el de trabajadores por cuenta ajena y el de cuenta propia, que está en concordancia con reformas

anteriores y con la Recomendación sexta del Pacto de Toledo, tendencia que sigue el proyecto de Ley en discusión en el Parlamento. La evolución indicada se refleja en el gráfico 4.3.

Gráfico 4.3 Evolución del número de afiliados en alta por regímenes y situación (datos en millones)



Fuente: Elaboración propia del Observatorio Social de España con datos del Presupuesto de la Seguridad Social

Como resumen de este apartado se puede señalar que, en cuanto a la evolución de la población en edad de trabajar, hay que destacar que no se han cumplido las previsiones demográficas, realizadas en la década de los noventa para este comienzo de siglo, que auguraban una situación comprometida de los sistemas de pensiones por la evolución de la población. Esta realidad, propia de una economía abierta en un mundo globalizado, debe de servir de experiencia para las previsiones que periódicamente se realizan, especialmente con horizontes tan largos como el 2050 en los que es necesario considerar, entre otras variables, el efecto de los movimientos migratorios. Por otro lado, se ha producido un fuerte crecimiento de los afiliados en alta derivado de la creación de empleo, con una fuerte incorporación de mujeres y de inmigrantes que mejora la tasa de actividad.

También destaca la evolución de la estructura del sistema, desde la vertiente de la financiación, hacia dos grandes regímenes: el régimen General y el de Autónomos, que en el periodo democrático ha ido incrementando su importancia, mientras que se han reducido el resto de regímenes especiales, tendencia que es previsible se afiance en el futuro si se aprueba el proyecto de Ley en discusión actual en las Cortes. Y finalmente, respecto a este apartado, señalar que en la evolución

anterior han tenido una gran influencia tanto las transformaciones que se han producido en el sistema económico como las propias reformas realizadas en las Seguridad Social: integración de entidades sustitutorias, incorporación de la MUNPAL, incentivos para la incorporación de colectivos con dificultades de acceder al mercado laboral, simplificación de regímenes...

Tabla 4.1 Evolución de la población de 16 a 64 años

	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	TOTAL	Españoles	Extranjer.	Extranj.	TOTAL	Españoles	Extranjer.	Extranj.	TOTAL	Españoles	Extranjer.	Extranj.
				%				%				%
1981	23.096.139	---	---	---	11.444.234	---	---	---	11.651.904	---	---	---
1991	25.294.655	---	---	---	12.621.326	---	---	---	12.673.329	---	---	---
1998	26.778.355	26.305.196	473.159	1,77	13.396.512	13.157.382	239.130	1,79	13.381.844	13.147.817	234.027	1,75
1999	27.014.633	26.460.048	554.585	2,05	13.531.070	13.250.672	280.398	2,07	13.483.561	13.209.370	274.191	2,03
2000	27.275.343	26.585.269	690.074	2,53	13.673.721	13.321.252	352.469	2,58	13.601.621	13.264.011	337.610	2,48
2001	27.757.135	26.682.775	1.074.360	3,87	13.958.187	13.392.358	565.829	4,05	13.798.949	13.290.422	508.527	3,69
2002	28.300.776	26.730.757	1.570.019	5,55	14.272.415	13.432.465	839.950	5,89	14.028.361	13.298.288	730.073	5,2
2003	28.942.901	26.823.339	2.119.562	7,32	14.625.391	13.488.376	1.137.015	7,77	14.317.510	13.334.963	982.547	6,86
2004	29.325.621	26.910.287	2.415.334	8,24	14.828.108	13.538.578	1.289.530	8,7	14.497.513	13.371.709	1.125.804	7,77
2005	30.057.132	27.070.598	2.986.534	9,94	15.235.244	13.623.538	1.611.706	10,58	14.821.888	13.447.060	1.374.828	9,28
2006	30.164.537	---	---	---	15.298.945	---	---	---	14.865.592	---	---	---

Fuente: Elaboración propia del Observatorio Social de España utilizando datos del INE. Datos a 1º de año

En 1981, 1991 y 2006 no se dispone de los datos de la población extranjera.

Tabla 4.2 Evolución de los afiliados ocupados según nacionalidad y sexo

	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	TOTAL	Españoles	Extranjer.	Extranj.	TOTAL	Españoles	Extranjer.	Extranj.	TOTAL	Españoles	Extranjer.	Extranj.
				%				%				%
1980	10.414.085	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1990	12.587.744	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1997	13.029.432	---	---	---	8.328.448	---	---	---	4.700.984	---	---	---
1998	13.816.294	---	---	---	8.777.806	---	---	---	5.038.488	---	---	---
1999	14.578.326	14.245.919	332.407	2,28	9.157.039	8.942.389	214.650	2,34	5.421.287	5.303.530	117.757	2,17
2000	15.236.218	14.784.121	452.097	2,97	9.446.100	9.150.970	295.130	3,12	5.790.118	5.633.151	156.967	2,71
2001	15.748.752	15.143.852	604.900	3,84	9.644.859	9.247.664	397.195	4,12	6.103.893	5.896.188	207.705	3,4
2002	16.188.390	15.358.995	829.395	5,12	9.813.202	9.283.542	529.660	5,39	6.375.188	6.075.453	299.735	4,7
2003	16.589.561	15.666.343	923.218	5,57	9.941.653	9.353.306	588.347	5,92	6.647.908	6.313.037	334.871	5,04
2004	17.161.920	16.087.129	1.074.791	6,26	10.217.814	9.537.384	680.430	6,66	6.944.106	6.549.745	394.361	5,68
2005	18.156.182	16.467.584	1.688.598	9,3	10.674.677	9.663.329	1.011.348	9,47	7.481.505	6.804.255	677.250	9,05
2006*	18.583.552	16.735.058	1.848.494	9,95	10.981.503	9.867.713	1.113.790	10,14	7.602.049	6.867.345	734.704	9,66

Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Presupuesto de la Seguridad Social.

*2006 datos a 31 de agosto.

En 1980, 1990, 1997 y 1998 no se disponen de los datos de la población extranjera.

Tabla 4.3 Relación entre afiliados en alta y población

	Total afiliados en alta	Población	Población	Afiliados/población	Afiliados/población
		16-64 años	20-64 años	16-64	20-64
				%	%
2000	16.099.981	27.757.135	25.073.610	58	64,21
2001	16.669.413	28.300.776	25.648.233	58,9	64,99
2002	17.189.357	28.942.901	26.257.251	59,39	65,47
2003	17.663.395	29.325.621	26.952.578	60,23	65,54
2004	18.235.154	30.057.132	27.381.619	60,27	66,6
2005	19.325.818	30.164.537	28.139.687	64,07	68,68

Fuentes: elaboración propia utilizando datos de la Seguridad Social y del INE

Seguridad Social: afiliados al 31 de diciembre. INE: población al 1 de enero del año siguiente al de afiliados.

La comparación se establece entre los datos de afiliación al 31 de diciembre y población al 1 del año siguiente.

Tabla 4.4 Evolución del número de afiliados en alta por regímenes y situación

	R. General	Autónomos	Otros regímenes	Suma ocupados	Desempleo	Total afiliados
	1980	6.828.482	1.484.043	2.101.560	10.414.085	791.628
1990	8.657.865	2.173.038	1.756.841	12.587.744	1.310.779	13.898.523
2000	11.263.580	2.591.100	1.381.538	15.236.218	863.763	16.099.981
2001	11.747.040	2.622.593	1.379.146	15.748.752	920.661	16.669.413
2002	12.087.569	2.674.945	1.425.876	16.188.390	1.000.967	17.189.357
2003	12.420.983	2.771.318	1.397.260	16.589.561	1.073.834	17.663.395
2004	12.947.234	2.880.546	1.334.140	17.161.920	1.073.834	18.235.754
2005	13.706.569	2.966.184	1.483.429	18.156.182	1.169.636	19.325.818
2006 (*)	14.167.817	3.029.533	1.386.202	18.583.552	1.094.169	19.677.721

Fuente: Seguridad Social. Datos a 31 de diciembre

(*) Datos a agosto

Tabla 4.5 Distribución porcentual de los afiliados ocupados por regímenes

	R. General	Autónomos	Otros regímenes	Total ocupados
	1980	65,57	14,25	20,18
1990	68,78	17,26	13,96	100
2000	73,93	17	9,07	100
2001	74,59	16,65	8,76	100
2002	74,67	16,52	8,81	100
2003	74,87	16,71	8,42	100
2004	75,44	16,78	7,78	100
2005	75,49	16,34	8,17	100
2006	76,24	16,3	7,46	100

Fuente: Seguridad Social

4.1.2 Evolución de los recursos del Sistema

Decisivos para el desarrollo de la acción protectora y de la estabilidad del Sistema son los recursos disponibles cuya evolución depende del número de cotizantes, de los tipos y bases de cotización y de cómo se estructuren las fuentes de financiación (cotización/impuestos). A continuación se analiza como ha ido variando la forma de financiarse la Seguridad Social a lo largo del periodo democrático. Una de las transformaciones importantes de la Seguridad Social en el periodo democrático es la realizada en la vertiente de los recursos, que ha posibilitado el proceso de universalización de la cobertura y ha mejorado el equilibrio financiero del Sistema. Son cambios que se reflejan en la evolución que han experimentado las fuentes de financiación.

Las tablas 4.6 y 4.7 reflejan el cambio de la estructura de financiación de la Seguridad Social. En 1980, cuando el presupuesto del sistema comprendía tanto las prestaciones económicas como las sanitarias y los servicios sociales, las cotizaciones financiaban el 89,4% del gasto, mientras que las transferencias corrientes, que en su casi totalidad se componen de las del Estado, solamente financiaban el 9,5% del presupuesto. En 1995, después del efecto de la reforma de la estructura financiera de 1989, las cotizaciones sociales perdieron peso específico, trasladando una parte importante de la carga de financiación a la aportación del Estado, de modo que las transferencias corrientes en ese año cubrieron el 29,4 % del presupuesto, mientras que las cotizaciones representaron el 64,1 % de los ingresos. Es una tendencia que se mantiene, con alguna atenuación, hasta el año 2001. Posteriormente, después de las transferencias a las CCAA de la asistencia sanitaria y los servicios sociales, las cotizaciones sociales constituyen nuevamente la fuente esencial de ingresos, pero de un presupuesto que comprende esencialmente prestaciones y gastos contributivos y ya no incluye la asistencia sanitaria ni los servicios sociales, excepto los que se prestan por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la cobertura de los riesgos profesionales y los correspondientes a Ceuta y Melilla.

La modificación de la estructura financiera de 1989 permitió la extensión de la cobertura sanitaria y la creación de las prestaciones económicas no contributivas, pensiones de vejez e invalidez y protección familiar por hijo a cargo, con total financiación del Estado y, por tanto, sin gravar las cotizaciones sociales. Esta reforma se continúa con la aplicación de la recomendación primera del Pacto de Toledo, que preconiza la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza contributiva o no de las prestaciones. Posteriormente, como se ha indicado, el presupuesto de

2002 ya no incluye el gasto de asistencia sanitaria de las CCAA ni los servicios sociales transferidos (tablas 4.6 y 4.7).

Paralelamente, en este periodo, (tablas 4.8 y 4.9) se han ido introduciendo modificaciones tanto en los tipos de cotización como en las bases mínimas y máximas. En cuanto a los tipos por contingencias comunes, el correspondiente al Régimen General se redujo en seis puntos de cotización desde 1980 a 1995, fecha esta última desde la que ya no ha sufrido modificación. En todos los demás regímenes la tendencia ha sido la contraria: ir ligeramente incrementando sus cuantías para acercarlos o igualarlos con el Régimen General. Es una evolución que coincide con lo recomendado en el Pacto de Toledo y que sin duda deberá proseguirse en el futuro.

Por otra parte, las bases de los grupos de cotización del Régimen General han ido incrementándose para igualar las bases máximas de cotización en las distintas categorías profesionales (tabla 4.9), acercándose más al salario real, lo cual, más allá de tener una incidencia positiva en la recaudación, repercute beneficiosamente en la función de sustitución de las prestaciones económicas, especialmente en las pensiones. Sin embargo, el tope máximo del Sistema que fija el intervalo de aseguramiento del sistema de pensiones de la Seguridad Social, en términos de valores constantes se ha reducido al actualizarse con el IPC previsto y no con el real, lo cual significa una minoración del ámbito público de protección. La reforma en discusión en estos momentos prevé la actualización de la base máxima con el IPC real, corrigiendo esta situación.

En definitiva, la evolución de las fuentes de financiación a lo largo del periodo democrático indica la fuerte racionalización que ha permitido reestructurar los recursos, de modo que las cotizaciones se destinen esencialmente a dar cobertura financiera a las prestaciones de naturaleza contributiva, lo cual ha permitido atenuar la presión contributiva de las cotizaciones. La financiación de una parte importante del gasto a la aportación del Estado, (dejando solamente el gasto contributivo para ser cubierto por las cotizaciones sociales), ha desvinculado una parte muy importante de ese gasto de las cotizaciones sociales, ligándolo a la capacidad presupuestaria del Estado, lo que supone una menor dependencia del efecto demográfico y más del crecimiento general de la economía.

Tabla 4.6 Evolución de los recursos Seguridad Social (millones de euros)

	Cotizaciones sociales	Transferencias corrientes	Otros ingresos	Total
1980	9.603,48	1.017,96	116,83	10.738,27
1990	29.217,42	10.169,60	1.256,08	40.643,10
1995	41.951,20	19.222,27	4.266,33	65.439,80
2000	60.766,33	29.247,15	2.437,84	92.451,32
2001	66.390,05	31.382,90	2.666,48	100.439,43
2002(*)	70.829,10	7.701,08	1.840,92	80.371,10
2003	76.429,56	4.267,13	1.952,93	82.649,62
2004	81.871,04	4.618,08	2.177,52	88.666,64
2005	88.235,73	4.895,71	2.582,15	95.713,59
2006 (**)	90.169,40	5.294,91	2.396,74	97.861,05
2007 (**)	97.357,54	5.962,72	3.454,31	106.774,57

Fuente: Seguridad Social

(*) A partir de 2002 el presupuesto no contiene la asistencia sanitaria ni los servicios sociales transferidos a las CC.AA.

(**) Presupuesto inicial

Tabla 4.7 Evolución de la estructura de recursos de la Seguridad Social (%)

	Cotizaciones sociales	Transferencias corrientes	Otros ingresos	Total
1980	89,43	9,48	1,09	100
1990	71,76	24,98	3,26	100
1995	64,11	29,37	6,52	100
2000	65,73	31,64	2,63	100
2001	66,1	31,25	2,65	100
2002(*)	88,13	9,58	2,29	100
2003	92,47	5,16	2,37	100
2004	92,34	5,21	2,45	100
2005	92,19	5,11	2,7	100
2006 (**)	92,14	5,41	2,45	100
2007 (**)	91,18	5,58	3,24	100

Fuente: Seguridad Social

Tabla 4.8 Evolución de los tipos de cotización contingencias comunes (sin desempleo)

	R. General	Agrario	Agrario	Autónomos	Hogar
	%	cta. ajena %	cta. propia %	%	%
1980	34,3	8	9	18,5	12
1982	32,1	8	9	18,5	12
1990	28,8	10	16,5	28,8	22
1995	28,3	11,5	18,75	28,3	22
2000	28,3	11,5	18,75	28,3	22
2001	28,3	11,5	18,75	28,3	22
2002	28,3	11,5	18,75	28,3	22
2003	28,3	11,5	18,75	28,3	22
2004	28,3	11,5	18,75	29,8	22
2005	28,3	11,5	18,75	29,8	22
2006	28,3	11,5	18,75	29,8	22
2007	28,3	11,5	18,75**	29,80*	22

Fuente: Seguridad Social

*Con protección voluntaria de incapacidad temporal. Sin esta cobertura corresponde el 26,50 de tipo.

** Si voluntariamente se opta por tener cobertura de I. T. de contingencias comunes el tipo se incrementa en 3,70.

Tabla 4.9 Evolución de las bases mínimas y máximas de cotización del Régimen General

	1980		1990		2000		2006	
	B/m	B/M	B/m	B/M	B/m	B/M	B/m	B/M
Categorías profesionales								
1. Ingen. y Licenc.	233,49	750,6	523,78	1.752,19	739,06	2.450,87	881,8	2.897,70
2. Ing.Téc.y Ayu. Tit	193,29	621,69	434,35	1.752,19	613,03	2.450,87	731,1	2.897,70
3. Jefes Admin y Tall.	168,22	540,73	377,56	1.752,19	532,98	2.450,87	635,7	2.897,70
4. Ayudant no titul.	148,57	477,98	350,69	1.752,19	495,65	2.450,87	631,2	2.897,70
5. Oficiales Administrativos	137,75	442,83	350,69	1.116,80	495,65	2.222,24	631,2	2.897,70
6. Subalternos	135,23	404,42	350,69	988,06	495,65	2.222,24	631,2	2.897,70
7. Auxiliares Adminis.	135,23	404,42	350,69	988,06	495,65	2.222,24	631,2	2.897,70

Fuente: Presupuestos Seguridad Social

B/m: Base mínima mensual en euros

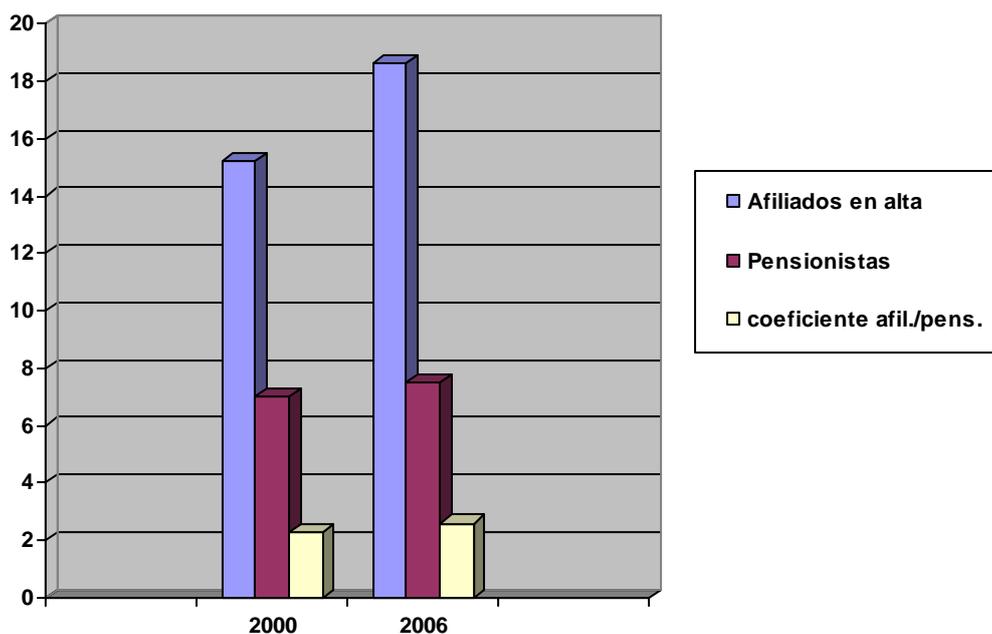
B/M: Base máxima mensual en euros

1.3. Cobertura financiera de las pensiones contributivas

Descrita la evolución y transformación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, es importante conocer la evolución de la relación afiliados/pensionistas, así como la tasa de cobertura de las cotizaciones sobre el gasto de las pensiones y, finalmente, la financiación de los llamados complementos a mínimos, que actualmente absorben una parte importante de los ingresos por cotizaciones, para de este modo acercarnos al conocimiento de la estabilidad del sistema contributivo de pensiones.

Un factor importante en la financiación de un sistema de pensiones en régimen de reparto es la relación afiliados/pensionistas, que marca las posibilidades de financiación del gasto de pensiones por la población cotizante. Esta relación, en la que influyen la evolución de la población activa, de la tasa de actividad y el envejecimiento de la población, a lo largo de la última década ha evolucionado positivamente, tanto por el incremento de la población en edad de trabajar con fuerte influencia de la inmigración, como por la evolución favorable del mercado de trabajo, así como por coincidir con un periodo en donde las generaciones próximas a la edad de jubilación son menos numerosas y, en definitiva, disfrutar de una cierta tregua demográfica desde la vertiente del sistema de pensiones. Situación que determina los valores que se recogen en la tabla 4.10, y que expresa una evolución favorable de este indicador que alcanza el valor máximo en agosto de 2006, con 2,6 afiliados por cada pensionista, uno de los mejores del periodo democrático (ver gráfico 4.4).

Gráfico 4.4 Evolución de afiliados y pensionistas (en millones)

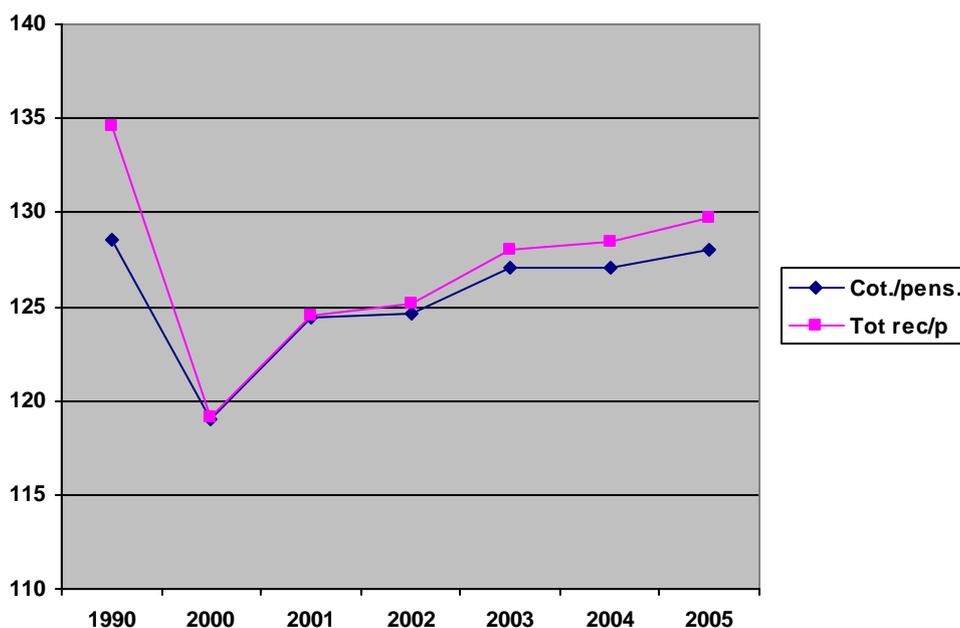


Fuente: Elaboración propia del Observatorio Social de España con datos de la Seguridad Social

La tabla 4.11 refleja el grado de cobertura por las cotizaciones sociales del gasto contributivo de pensiones, que siempre ha sido superior al 100% (ver también gráfico 4.5). En 1990 alcanza su mayor valor de 128,6%, porcentaje que, después de sufrir una tendencia a la baja debido a la evolución del número de cotizantes, se ha ido recuperando hasta alcanzar en 2005 el valor de 128,0%, según cifras de liquidación en 2005 (los ejercicios 2006 y 2007 no son comparables pues se refieren a presupuesto

inicial). Estos porcentajes de cobertura son mayores si se incluye la aportación que el Estado realiza para financiar una parte de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, en función de las reformas de la estructura financiera realizadas. Así, en 1990 el porcentaje de cobertura de los ingresos sobre el gasto del sistema contributivo de pensiones fue del 134,6%, cifra que fue disminuyendo por la causa indicada anteriormente y por la fuerte minoración de la aportación estatal que se produce en el año 1997, aportación que prácticamente no alcanza una cifra similar hasta el 2005, año en donde el porcentaje total de cobertura alcanza el 129,7%. De esta evolución es necesario destacar la importancia que tiene para la estabilidad del sistema la relación cotizantes/pensionistas y el adecuado cumplimiento del principio de financiar las prestaciones de naturaleza contributiva con cotizaciones sociales y las no contributivas con ingresos provenientes de los impuestos, principio que en el sistema de pensiones aún no se cumple plenamente.

Gráfico 4.5 Evolución cobertura gasto pensiones contributivas



Fuente: Elaboración propia del Observatorio Social de España con datos del Presupuesto de la Seguridad Social

La financiación de los complementos a mínimos, que es un gasto que debe realizarse a través de la aportación estatal (art. 86.2 LGSS y D.T 14^a) ha evolucionado según se refleja en la tabla 4.12. Es importante señalar que la financiación completa de los complementos a mínimos por parte del Estado libera de carga no contributiva a las cotizaciones y, por tanto, sana con carácter permanente el sistema financiero del sistema contributivo. Esta aportación que se situaba en torno al 40% en 1995, sufrió

una fortísima reducción en 1997 al situarse en el 2,63%, no volviendo a alcanzar tasas más significativas hasta el 2004 y 2005, y solamente en el presupuesto de 2007 se llega a una cobertura similar a la de 1995. Son variaciones que explican, en parte, las oscilaciones en la tasa de cobertura total de los recursos respecto al gasto de pensiones.

Por último, desde la posición de lograr la mayor estabilidad financiera del sistema de pensiones, (sin perjuicio de las reservas que en momentos altos del ciclo económico y de baja tensión demográfica puedan constituirse) las actuaciones más convenientes son aquéllas que eliminen cargas financieras que no corresponden al sistema permanente.

Tabla 4.10 Relación entre el número de afiliados en alta y el de pensionistas contributivos

	Afiliados ocupados	Total afiliados	Pensionistas	Afiliados	Total afiliados/ Pensionistas
	2000	15.236.218	16.099.981	7.017.233	2,2
2001	15.748.752	16.669.413	7.121.087	2,2	2,3
2002	16.188.390	17.189.357	7.190.919	2,3	2,4
2003	16.589.561	17.663.395	7.247.856	2,3	2,4
2004	17.161.920	18.235.154	7.300.329	2,4	2,5
2005	18.156.182	19.325.818	7.388.501	2,5	2,6
2006*	18.583.552	19.677.721	7.458.180	2,5	2,6

Fuentes: Seguridad Social. El número de afiliados son datos al 31 de diciembre.

INE. La población son datos al 1 de enero del año siguiente al de afiliados.

(*) Datos a agosto

Tabla 4.11 Financiación de las pensiones contributivas (millones de euros)

	Cotizac. sociales	Aport. Estado complement mínimos	Total Cot +A.E	Gastos pensiones contribut. (*)	Cotiz/Pens %	Total recursos/pensionistas %
	1990	29.217,42	1.375,12	30.592,54	22.722,22	128,59
2000	60.766,33	97,89	60.864,22	51.077,84	118,97	119,16
2001	66.390,05	97,89	66.487,94	53.374,62	124,39	124,57
2002	70.829,10	306,35	71.135,45	56.852,50	124,58	125,12
2003	76.429,56	606,35	77.035,91	60.151,39	127,06	128,07
2004	81.871,04	906,35	82.777,39	64.453,17	127,02	128,43
2005	88.235,73	1.206,35	89.442,08	68.950,14	127,97	129,72
2006 (**)	90.169,40	1.506,35	91.675,75	73.831,59	122,13	124,17
2007 (**)	97.357,54	1.806,35	99.163,89	80.098,52	121,55	123,8

Fuente: Cuentas y Balances y Presupuestos Seguridad Social

(*) Incluye complementos a mínimos

(**) Presupuesto inicial

Tabla 4.12 Financiación de los complementos a mínimos de pensiones

	Aportación Estado		Cotizaciones aplicadas		Importe complementos mínimos
	Importe	% Total	Importe	% Total	
1990	1.375,12	55,52	1.101,60	44,78	2.476,72
1995	1.394,59	40,79	2.024,53	59,21	3.419,12
1996	1.394,59	38,39	2.238,47	61,61	3.633,06
1997	96,16	2,63	3.558,62	97,37	3.654,78
1998	96,16	2,61	3.585,66	97,39	3.681,82
1999	97,89	2,65	3.601,83	97,35	3.699,72
2000	97,89	2,45	3.901,80	97,55	3.999,69
2001	97,89	2,39	4.003,79	97,61	4.101,68
2002	306,35	7,45	3.805,99	92,55	4.187,94
2003	606,35	14,67	3.526,98	85,33	4.133,33
2004	906,35	22,63	3.098,31	77,37	4.004,66
2005	1.206,35	28,01	3.100,02	71,99	4.306,37

Fuente: Seguridad Social

1.4 Estabilidad del sistema contributivo de pensiones de la Seguridad Social

Se resume la estabilidad del sistema desde la vertiente contributiva, fruto de las variables consideradas en los comentarios anteriores, en la comparación de la evolución de los ingresos por cotizaciones y del gasto de pensiones y su relación con el PIB. Igualmente, como indicativo de los excedentes que el Sistema genera, se reflejan las dotaciones anuales realizadas al Fondo de Reserva y su valor acumulado.

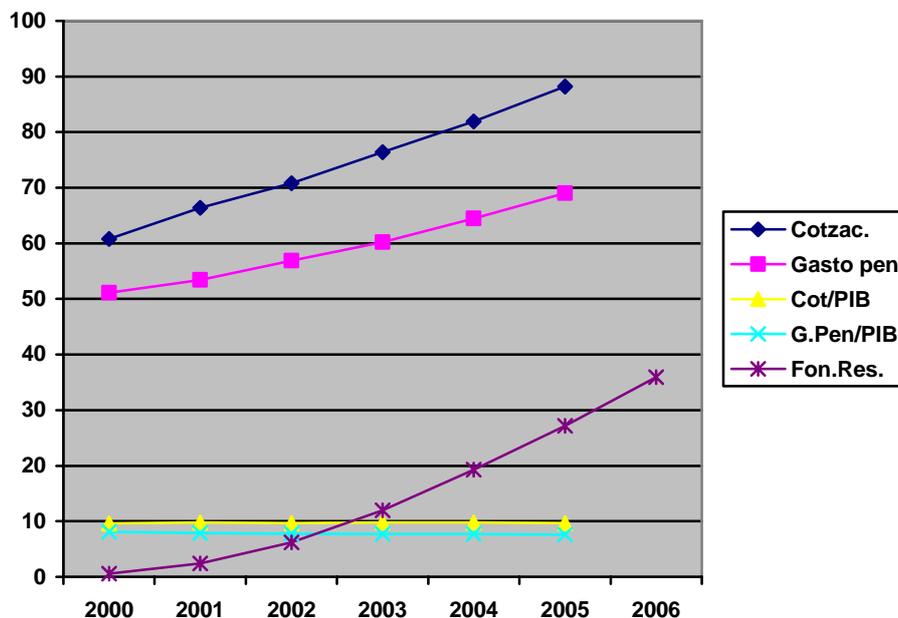
En la tabla 4.13 se compara el crecimiento de los ingresos por cotizaciones y el gasto por pensiones, observándose que los ingresos superan en todo el periodo a los gastos, consecuencia en su conjunto de los efectos analizados anteriormente. Así el crecimiento medio interanual de los ingresos por cotizaciones correspondientes al periodo 2000-2005, cuyos datos corresponde a ejercicios cerrados, fue del 7,7%, mientras que el del gasto por pensiones se cifró en el 6,2%.

Igual conclusión se obtiene si analizamos la evolución de los ingresos y gastos en relación con el PIB. El porcentaje que supone los ingresos liquidados por cotizaciones sobre el PIB mantienen un valor casi constante en torno al 9,8, lo cual pone de relieve que la presión contributiva de las cotizaciones no ha variado en los últimos años. En cuanto al gasto, el porcentaje del PIB que supone el importe de las pensiones alcanza un valor del 7,7%, con una tendencia ligeramente decreciente.

Lo anterior explica los excedentes que la Seguridad Social genera y, consecuentemente, la dotación del Fondo de Reserva, como recomienda el Pacto de Toledo, que alcanza una cifra acumulada que a 31 de diciembre de 2006 representa el

3,7% del Producto Interior Bruto, según datos de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social (ver tabla 4.14). Es una situación que refuerza la estabilidad actual de la Seguridad Social, como expresa gráfico que sigue.

Gráfico 4.6 Evolución cotizaciones, gasto y fondo reserva



Fuente: Elaboración propia del Observatorio Social de España con datos del Presupuesto de la Seguridad Social, del INE y del MTAS

Tabla 4.13 Evolución de las cotizaciones y gasto de pensiones contributivas (en millones de euros)

Año	Cotizaciones sociales		Gasto pensiones sistema		Cotizaciones	Gto. Pensiones
	Importe	Δ %	Importe	Δ %	PIB %	PIB %
2000	60.766,33	10,3	51.077,84	9	9,6	8,1
2001	66.390,05	9,3	53.374,62	4,5	9,8	7,9
2002	70.829,10	6,7	56.852,50	6,5	9,7	7,8
2003	76.429,56	7,9	60.151,39	5,8	9,8	7,7
2004	81.871,04	7,1	64.453,17	7,2	9,8	7,7
2005	88.235,73	7,8	68.950,14	7	9,7	7,6
2006*	90.169,40	2,2	73.831,59	7,1	9,3	7,6
2007*	97.357,54	8	80.098,52	8,5	9,4	7,7

Fuentes: Seguridad Social e INE

(*) Presupuesto inicial

Tabla 4.14 Evolución de las cotizaciones y gasto de pensiones contributivas

	Dotación	
	anual *	Acumulado **
2000	601	604
2001	1.803	2.433
2002	3.575	6.169
2003	5.494	12.025
2004	6.700	19.330
2005	7.000	27.185
2006	7.500	35.879

Fuente: MTAS. SESS

(*) Dotaciones acuerdos Consejo de Ministros

(**) Incluye las dotaciones y los rendimientos.

1.5. Evolución del gasto de las pensiones no contributivas

El sistema de pensiones de la Seguridad Social se compone de una modalidad contributiva y otra no contributiva, esta última da cobertura a aquellas personas que en la invalidez y vejez no tienen protección y no disponen de recursos suficientes. Son prestaciones que se financian a través de la transferencia del Estado que con carácter finalista aporta al presupuesto de la Seguridad Social, cuya evolución se analiza a continuación.

Las pensiones no contributivas, que se crean en 1990 para dar protección a aquellas personas que en la incapacidad y vejez quedan al margen de la modalidad de cobertura contributiva, tienen un periodo de crecimiento en el número de perceptores hasta lograr plenamente su aplicación por todo el Estado y a partir de 2003 se van reduciendo (ver tabla 4.15). La causa es que cada vez hay menos colectivos que no están cubiertos por la protección contributiva, por lo que su número se reducirá paulatinamente hasta alcanzar una cifra que refleje la situación sociológica de aquellos que en la sociedad actual quedan al margen de los sistemas contributivos al no incorporarse al mercado laboral. El número de pensiones se distribuye en un 42% correspondiente a invalidez y un 58% a vejez. El gasto, a pesar del decrecimiento del número, puede incrementarse por el aumento de la cuantía de la prestación, aunque no tiene un efecto cuantitativo significativo, pues está en torno al 0,4% del contributivo (ver tabla 4.16). La función de la modalidad no contributiva, que se configura en nuestro Sistema como un derecho subjetivo, cumple una función residual al encontrarse la modalidad contributiva muy desarrollada en el conjunto de la población.

Tabla 4.15 Evolución de las cotizaciones y gasto de pensiones contributivas

					Gasto pensiones no contributivas/
	Número	Δ %	Gasto	Δ %	Gto. Pen. Cont. %
2000	462.129	37,61	1.551,25	11,45	0,34
2001	469.681	1,63	1.618,15	4,3	0,34
2002	472.374	0,57	1.676,76	3,62	0,35
2003	475.820	0,73	1.735,83	3,52	0,36
2004	474.015	-0,38	1.781,22	2,61	0,38
2005	470.100	-1,2	1.848,76	3,79	0,39
2006	469.589*	-0,93	1.910,89	3,36	0,41

Fuentes: Seguridad Social. No se incluye los datos del País Vasco y Navarra.

(*) Datos a junio

Tabla 4.16 Evolución gasto en pensiones de la Seguridad Social (millones de euros)

						
	Contributivas	Δ %	No contributivas*	Δ %	Total	Δ %
2000	51077,84	9,01	1551,25	11,45	52629,09	9,08
2001	53.374,62	4,5	1.618,15	4,3	54.992,77	4,49
2002	56.852,50	6,52	1.676,76	3,62	58.529,26	6,43
2003	60.151,39	5,8	1.735,83	3,52	61.887,22	5,74
2004	64.453,17	7,15	1.781,22	2,61	66.234,39	7,02
2005	68.950,14	6,98	1.848,76	3,79	70.798,90	6,89
2006	73.831,59	7,08	1.910,89	3,36	75.742,48	6,98
2007	80.098,52	8,49	1.971,92	3,19	82.070,44	8,35

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social (*no incluye Navarra ni País Vasco) y Presupuesto 2006 y 2007

4.2 Prestaciones económicas: Pensiones

Este apartado trata de analizar, el número de pensiones, el gasto, la evolución de las pensiones medias del sistema y, especialmente, la evolución del importe de las altas, así como el efecto de sustitución entre bases medias de cotización y pensión media.

4.2.1 Evolución del número de pensiones

Las tablas 4.17 y 4.18 reflejan una tendencia moderada en el crecimiento del número de pensiones, tanto en el total como por clase de pensión. Así, la tasa de crecimiento del número de pensiones contributivas en media interanual es del 1,2%

para el periodo 2000-2006 (tabla 4.17). La variación anterior es inferior tanto a la de la población en edad de trabajar que, en el periodo señalado, ha aumentado el 1,7% (tabla 4.1), como al aumento de los afiliados en alta que han crecido entre el 2000 al 2006 el 3,40% de promedio interanual. En cuanto a la evolución del número de pensiones no contributivas, como se ha indicado anteriormente, una vez alcanzado su máximo desarrollo en el año 2003, muestra una tendencia decreciente.

Por clase de pensión se observa que el crecimiento mayor se produce en el número de pensiones de incapacidad permanente, que en promedio interanual es del 1,62% en el periodo 2000-2007 (tabla 4.18); jubilación crece al 1,14% interanual; la tasa de crecimiento en viudedad es del 1,45% y la de orfandad decrece consecuencia de la baja natalidad. En cuanto a favor de familiares es una figura que apenas coincide con la realidad sociolaboral actual, además de que las pensiones no contributivas dan también cobertura protectora a muchas de estas situaciones.

En resumen, el sistema de pensiones actual refleja una situación de un crecimiento muy atenuado en el número de pensiones, tanto en relación con la variación de la población en edad de trabajar como en relación con la población activa y el número de afiliados en alta. Son datos que expresan la situación de estabilidad del sistema, favorecido por la combinación de disfrutar de una tregua demográfica y de un mercado de trabajo en fuerte expansión. A medio y largo plazo, según se vaya alcanzando situaciones cercanas al pleno empleo, se puede poner más de relieve la dependencia demográfica del sistema, especialmente por la limitación que el número de habitantes pueda afectar al de afiliados, salvo que se mantenga la tendencia de la inmigración o se amplíe el periodo de trabajo, incentivando, de modo efectivo, la permanencia voluntaria en la actividad laboral, actuación esta última que se contempla en la Ley General de la Seguridad Social y se trata de acentuar en la reforma en discusión.

Tabla 4.17 Evolución del número de pensiones de la Seguridad Social

	Contributivas		No contributivas		Total	
		Δ %		Δ %		Δ %
2000	7.649.392	1,16	462.129	2,72	8.111.521	1,24
2001	7.715.679	0,87	469.681	1,63	8.185.360	0,91
2002	7.793.805	1,01	472.374	0,57	8.266.179	0,99
2003	7.855.750	0,79	475.820	0,73	8.331.570	0,79
2004	7.920.695	0,83	474.015	-0,38	8.394.710	0,75
2005	8.107.268	2,36	470.100	-0,83	8.577.368	2,18
2006**	8.216.049	1,34	469.569*	-0,11	8.685.618	1,26

Fuente: Seguridad Social. Datos a 31 de Diciembre.

(*) Datos a junio

Tabla 4.18 Evolución del número de pensiones contributivas por clases

	Incapacidad permanente	Δ %	Jubilación	Δ %	Viudedad	Δ %	Orfandad	Δ %	F.Familiar	Δ %
2000	790.304	-0,77	4.526.684	1,15	2.028.497	1,82	259.926	2,71	43.981	-1,41
2001	788.153	-0,27	4.571.096	0,98	2.058.491	1,48	254.962	-1,91	42.977	-2,28
2002	794.973	0,87	4.592.041	0,46	2.091.794	1,62	272.885	7,03	42.112	-2,01
2003	806.689	1,47	4.617.033	0,54	2.121.893	1,44	268.559	-1,59	41.576	-1,27
2004	828.095	2,65	4.634.658	0,38	2.153.557	1,49	263.883	-1,74	40.502	-2,58
2005	845.667	2,12	4.777.953	3,09	2.183.358	1,38	260.720	-1,2	39.570	-2,3
2006*	868.929	2,75	4.838.068	1,26	2.211.865	1,31	258.580	-0,82	38.607	-2,43
2007*	884.569	1,8	4.900.963	1,3	2.239.292	1,24	255.994	-1	37.797	-2,1

:Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social y Presupuesto 2006 y 2007. A 31 de Diciembre

(*) Estimación

4.2.2 Evolución del número de pensiones mínimas, importe de la pensión media y gasto del sistema de pensiones

El sistema, en cuanto a la cuantía de las pensiones ya causadas, muestra una cierta debilidad en la cobertura protectora y por tanto en la función de sustitución con los ingresos reales, consecuencia del efecto de las bajas bases de cotización, así como de la existencia de colectivos con una vida laboral inferior a los treinta y cinco años de cotización (necesarios para alcanzar el máximo porcentaje a aplicar en el cálculo de la prestación) y del efecto de las jubilaciones anticipadas que implican reducciones en su cuantía.

El porcentaje de pensiones que perciben complementos a mínimos, en general, va disminuyendo ligeramente (tabla 4.19). Así, en el conjunto del sistema ha descendido del 31,41% en 2000 al 27,11% en 2005, igual que en jubilación que se ha reducido del 30,53% al 27,09% y en viudedad del 42,59% al 33,38%, que reflejan la evolución del mayor número de pensiones. En cualquier caso, el 27,11 % de perceptores de pensiones que deben complementarse para alcanzar la cuantía mínima, refleja una cierta carencia de la función contributiva de nuestro sistema.

En cuanto a la pensión media contributiva (tabla 4.20) éstas no son muy elevadas si se compara con el ingreso medio salarial actual, si bien hay que considerar, como ya se ha indicado, que las pensiones ya devengadas están calculadas sobre las bases de cotización de periodos anteriores, influyendo los topes mínimos y máximos legales existentes en cada momento. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en el promedio está influyendo la cuantía de algunos de los regímenes especiales, así como el número de pensiones mínimas de los mismos.

Por ello, para conocer la evolución del sistema de pensiones, debe analizarse la evolución de las altas iniciales, especialmente en la pensión de jubilación distinguiendo por regímenes. En la tabla 4.21 podemos observar que el Régimen

General, donde las bases de cotización se acercan más a los ingresos reales, las altas de pensión reflejan las cuantías más elevadas, salvo Minería del Carbón y el Régimen del Mar en donde las bases de cotización están muy cercanas a los salarios reales. El incremento promedio interanual del Régimen General es del 6,14%, muy superior al del IPC. En los demás regímenes se acerca más a la evolución del IPC que ha marcado la de las bases mínimas y máximas.

En cuanto a la evolución del gasto en pensiones de la Seguridad Social (tabla 4.22), está determinada por el número de pensiones existentes en un momento dado, -por tanto influye la tasa de entrada en la jubilación, la tasa de invalidez y la de fallecimientos de activos y pasivos para las pensiones de supervivencia- la revalorización de las pensiones en general y en particular de las mínimas y el efecto de sustitución determinado por la incidencia derivada del movimiento de altas y bajas de pensiones. Todos estos factores son los que inciden en el crecimiento del gasto en pensiones contributivas -en promedio interanual en el periodo 2000 al 2005 ha sido del 6,2% (tabla 4.22)- inferior al de los ingresos por cotizaciones en el mismo periodo (7,7% según tabla 4.13).

Tabla 4.19 Número de pensiones con complemento por mínimos. Porcentaje s/total pensiones por clases

	Incapacidad permanente	%	Jubilación	%	Viudedad	%	Orfandad	%	F.Familiar	%	Total	%
2000	23.571	2,98	1.381.777	30,53	863.966	42,59	113.567	43,69	19.440	44,2	2.402.321	31,41
2001	22.073	2,8	1.380.820	30,21	873.052	42,41	110.311	43,27	19.581	45,56	2.405.837	31,18
2002	21.460	2,7	1.357.696	29,57	858.446	41,04	115.543	42,34	19.118	45,4	2.372.263	30,44
2003	20.200	2,5	1.327.978	28,76	830.527	39,14	114.105	42,49	18.434	44,34	2.311.244	29,42
2004	19.790	2,39	1.390.297	27,84	778.625	36,16	111.636	42,31	17.165	42,38	2.217.513	28
2005	42.513	5,03	1.294.325	27,09	728.721	33,38	114.738	44,03	17.567	44,39	2.197.914	27,11

Fuente: Presupuesto de la Seguridad Social

Tabla 4.20 Evolución de la pensión media contributiva por clases (euros/mes)

	Incapacidad permanente	Δ %	Jubilación	Δ %	Viudedad	Δ %	Orfandad	Δ %	F.Familiar	Δ %
2000	543,25	5,49	539,18	4,96	333,16	5,26	200,54	5,26	249,16	6,13
2001	577,99	6,39	569,16	5,56	350,92	5,33	212,57	6	267,77	7,46
2002	605,99	4,85	592,34	4,07	370,06	5,45	220,37	3,67	280,57	4,78
2003	641,22	5,81	625,28	5,56	397,96	7,54	234,3	6,32	302,75	7,91
2004	671,21	4,68	654,9	4,74	434,3	9,13	252,26	7,67	331,36	9,45
2005	702,7	4,69	688,68	5,16	454,9	4,6	271,36	7,57	354,79	7,07

Fuente: Presupuesto de la Seguridad Social.

Tabla 4.21 Altas iniciales. Evolución de la pensión media de jubilación por regímenes (euros/mes)

	General	Autón.	Agrar.c/a	Agrar.c/p	Carbón	Mar	Hogar	ATEP	Total
2000	818	464,18	394,21	391,46	1.511,88	828,86	336,8	1.412,34	644,86
2001	862,53	481,7	403,01	405,7	1.512,14	874,05	351,66	1.161,33	669,99
2002	922,45	496,57	413,53	417,9	1.576,28	895,46	359,52	1.424,25	715,34
2003	980,15	525,86	428,34	437,5	1.699,80	958,13	369,48	1.424,25	772,95
2004	1.053,78	573,94	436,02	446,28	1.761,19	1.015,67	369,62	--	856,14
2005	1.101,94	590,99	465,69	477,96	1.843,85	1.022,48	395,96	--	800,12

Fuente: Presupuesto de la Seguridad Social.

Tabla 4.22 Evolución gasto en pensiones de la Seguridad Social (millones euros)

	Contributivas	Δ %	No contributivas*	Δ %	Total	Δ %
2000	51.077,84	9,01	1.551,25	11,45	52.629,09	9,08
2001	53.374,62	4,5	1.618,15	4,3	54.992,77	4,49
2002	56.852,50	6,52	1.676,76	3,62	58.529,26	6,43
2003	60.151,39	5,8	1.735,83	3,52	61.887,22	5,74
2004	64.453,17	7,15	1.781,22	2,61	66.234,39	7,02
2005	68.950,14	6,98	1.848,76	3,79	70.798,90	6,89
2006	73.831,59	7,08	1.910,89	3,36	75.742,48	6,98
2007	80.098,52	8,49	1.971,92	3,19	82.070,44	8,35

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social (*no incluye Navarra ni País Vasco) y Presupuesto 2006 y 2007

2.3 Evolución bases medias de cotización y pensión media

La relación entre pensión media y base media de cotización a lo largo del tiempo tiende a incrementar, y aunque tiene un valor indicativo del efecto sustitución del sistema, debe señalarse que el incremento de las bases de cotización es la resultante del aumento de los salarios, en general en torno al crecimiento del IPC, y del juego de la variación del tope máximo que varía en función del IPC previsto en los presupuestos y por tanto menor que el incremento real (ver tabla 4.23). Por otra parte, la variación de la pensión media es consecuencia de la revalorización anual que se aplica, IPC real y mayor porcentaje a las de cuantía mínima y del efecto sustitución fruto del juego de bajas y altas con importes diferentes.

La evolución de los datos de la tabla 4.24 deben servir de orientación acerca de los equilibrios que deben estar presente en el sistema, puesto que en la medida que tiendan a reforzarse será indicativo de una mejor función contributiva del sistema de pensiones, si bien esto se cumplirá con mayor eficacia en la medida que la pensión esté en mayor relación con el valor promedio de las bases de cotización por las que se

ha cotizado. En este sentido el sistema, en su evolución y por efecto de las reformas, ha mejorado el carácter proporcional del mismo y sin duda en un futuro se tenderá a ampliar el periodo de quince años que se computa para calcular la base reguladora de la pensión, tendencia seguida en Europa.

Tabla 4.23 Evolución bases medias de cotización por regímenes (euros/mes)

	2000	2003	Δ %
	R. General	1.112,11	1.273,06
Autónomos	743,49	805,86	8,39
Agrario cta. ajena	517,35	549,29	6,17
Mar	907,05	1.064,92	17,4
Carbón	1.941,66	2.207,68	13,7
Hogar	517,32	549,29	6,18

Fuente: Presupuestos de las Seguridad Social. Informe Económico Financiero

En Agrario, cuenta propia no se disponen de datos en las mismas fechas.

Tabla 4.24 Evolución relación entre las bases medias de cotización y la cuantía de la pensión media de jubilación de las altas por regímenes.

	2000			2003			2005		
	Pens.	Bc	%Pen/Bc	Pens.	Bc	%Pen/Bc	Pens.	Bc	%Pens/Bc
R.General	818	1.112,11	73,53	980,15	1.273,06	77	1.101,94	1.371,72	80,33
Autónomos	464,18	743,49	62,43	525,86	805,86	65,25	590,94	844,64	69,97
Agrario, cta ajena	394,21	517,35	76,2	428,34	549,29	77,98	465,69	584,1	79,73
Mar	828,86	907,05	91,38	958,13	1.064,92	89,97	1.022,48	1.128,30	90,62
Carbón	1.511,88	1.941,66	77,87	1.699,80	2.207,68	76,99	1.843,85	2.320,46	79,46
Hogar	336,8	517,32	65,1	369,48	549,29	67,27	395,96	574,8	68,89

Fuente: tablas 13 y 14

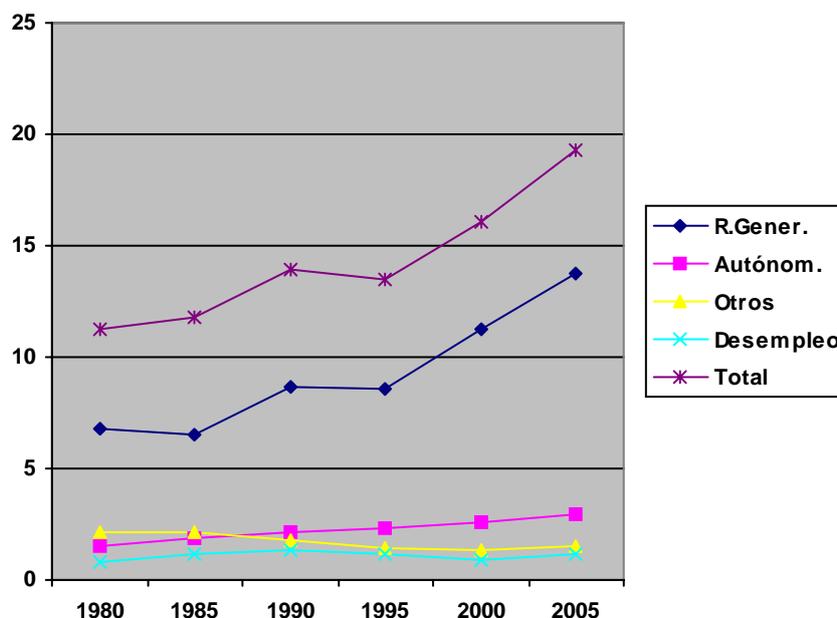
4.3 Análisis por Regímenes

La evolución de la estructura del sistema de Seguridad Social sigue la tendencia observada en todo el periodo democrático: crecimiento en importancia de los regímenes General y de Autónomos y disminución de los demás, con algunas particularidades.

El Régimen General sigue absorbiendo la mayor parte del aumento del número de cotizaciones con 2.260.213 más en el período considerado e, igualmente, el Régimen Especial de Autónomos crece en 399.556, fruto del incremento de nuevos cotizantes que se ha producido en el periodo 2000 a 2005 (tabla 4.25). Esta evolución

refleja los cambios que ha experimentado nuestra economía, en donde la mayor parte de la actividad se sitúa en los sectores productivos que se integran en el Régimen General, siendo destacable el aumento en Autónomos que constituye el segundo régimen en importancia de la Seguridad Social, según refleja el gráfico 4.7.

Gráfico 4.7 Evolución de los afiliados en alta por regímenes y situación



Fuente: Elaboración propia del Observatorio Social de España con datos de la Seguridad Social

Esta realidad del Régimen Especial de Autónomos exige que se preste atención para adaptar la función protectora a las necesidades del trabajo independiente, dando cobertura a riesgos que se plantean a los trabajadores autónomos y que tradicionalmente no han sido protegidos. Igualmente, en un régimen que supone cerca del 17% de los afiliados en alta del sistema, con una tendencia a aumentar, debe vigilarse su equilibrio económico financiero, que no sólo supone que el número de cotizaciones sea superior al de pensiones, ni que los ingresos contributivos superen a los gastos de igual naturaleza en un periodo determinado, sino que además se produzca un cierto equilibrio contributivo a nivel individual, es decir, que en el sistema, sin perjuicio de la solidaridad, las prestaciones que se perciban guarden una proporción adecuada con el esfuerzo contributivo, lo cual sin duda exigirá tener en cuenta una mayor ponderación del esfuerzo de aportación durante la vida activa para configurar la pensión, con una especial atención a la función de la garantía de mínimos.

Si observamos la evolución de los dos regímenes principales del Sistema en el periodo 2000-2005, vemos que mientras en el Régimen General el número de

pensiones ha crecido en el quinquenio en una tasa anual acumulativa del 1,85% (9,61 % en el periodo), que es una tasa moderada, en el de Autónomos ha sido del 2,47% (13% en el quinquenio) que muestra una evolución más intensa que el anterior. En cuanto al número de cotizaciones, en el R. General ha crecido a una tasa anual promedio del 3,61% (19,41 en el periodo), mientras que en Autónomos ha sido del 3,09% interanual (16,41% en el periodo). Así pues, en el periodo que estamos considerando, los datos anteriores muestran una mayor aceleración en el crecimiento del número de pensiones en Autónomos que en el R. General y, por contra, un menor ritmo de incremento en el número de cotizaciones, situación que se refleja en la evolución de la tasa de cobertura cotizaciones/pensiones. Son tendencias que deben tenerse presentes en el análisis del comportamiento de los regímenes, especialmente considerando las particularidades del régimen de Autónomos donde hay mayor capacidad de decisión individual para establecer la cuantía de la base de cotización y en el momento de acceso a la jubilación.

Esta evolución se refleja al considerar la cobertura de los ingresos y gastos contributivos (tabla 4.26). Así, en el R. General ha aumentado del 143,84 % al 151,87%, mientras que en el de Autónomos ha pasado del 155,16% al 146,27%, lo que refuerza el comentario del párrafo anterior, si bien hay que tener presente que la base media de cotización en el primero de los regímenes es bastante mayor que en el segundo, aunque en éste el valor promedio de la prestación también es inferior.

En cuanto al resto de regímenes destacar la pérdida de importancia del R. Agrario, en donde es más acusada la reducción de cotizaciones que la de pensiones, circunstancia que provoca que la cobertura de las cotizaciones/pensiones haya descendido del 16,39% al 14,71%. La evolución del Mar y de la Minería refleja el retroceso en importancia de estos sectores productivos, teniendo un carácter residual desde el análisis económico del Sistema. En cuanto al Régimen de Empleados del Hogar la evolución de su cobertura ha sido positiva, pasando de un 21,47% al 37,65% (tabla 4.26), reflejo de un significativo incremento en el número de cotizaciones a la vez que ha descendido el de pensiones. El aumento de las cotizaciones es consecuencia de la incorporación a este régimen de una parte de la inmigración.

Por último señalar que en el régimen de empleados de Hogar el 56% devenga pensiones mínimas, seguido del Agrario, 48,2% y de Autónomos, 36,0% (tabla 4.27) que exige reflexionar, especialmente en relación con el último donde el interesado fija la base de cotización a partir de la cuantía mínima, importe que suele ser la base que eligen la mayor parte de los trabajadores independientes.

La tabla 4.28 refleja la evolución de las cuantías de la pensión media contributiva por regímenes y recoge la realidad de la intensidad de cotización que los

afiliados de los distintos regímenes realizan durante su vida activa, mostrándose el carácter contributivo del sistema.

Tabla 4.25 Número de cotizaciones de ocupados y de pensiones por regímenes

	Ejercicio 2000			Ejercicio 2005		
	Cotizaciones	Pensiones	C/P	Cotizaciones	Pensiones	C/P
General*	11.642.416	4.798.456	2,43	13.902.629	5.259.702	2,64
Autónomos	2.435.150	869.827	2,8	2.834.706	982.924	2,88
Agrario	1.045.500	1.572.080	0,66	932.369	1.467.935	0,63
Mar	85.484	129.005	0,66	78.900	130.886	0,6
Minería	18.254	74.918	0,24	10.734	71.260	0,15
Hogar	145.260	205.106	0,71	263.067	194.561	1,35
TOTAL	15.372.064	7.649.392	2,01	18.022.405	8.107.268	2,22

(*) En el R. General en el 2000 se han imputado 382.001 pensiones SOVI (382.001) y 236.392 de ATEEP. En el 2005 igualmente en el R. General se incluyen 431.763 del SOVI y 246.007 de ATEEP

Fuente: Seguridad Social

Tabla 4.26 Ingreso por cotizaciones y gastos por pensiones contributivas por regímenes (millones de euros)

	Ejercicio 2000			Ejercicio 2005		
	Cotizaciones	Pensiones	%C/P	Cotizaciones	Pensiones	%C/P
General*	52.288,10	36.350,80	143,84	77.131,60	50.789,10	151,87
Autónomos	6.584,70	4.243,80	155,16	8.949,10	6.118,40	146,27
Agrario	1.249,90	7.625,60	16,39	1.260,30	8.569,50	14,71
Mar	219,8	984,5	22,3	277,9	1.265,50	21,96
Minería	217,5	912	23,85	205,6	1.115,50	18,43
Hogar	206,3	961,1	21,47	411,2	1.092,10	37,65
TOTAL	60.766,30	51.077,80	118,97	88.235,70	68.950,10	127,97

(*) En el R. General se ha incluido las cotizaciones de desempleo y las de ATEEP, así como las pensiones de contingencias profesionales.

Fuente: Seguridad Social

Tabla 4.27 Número de pensiones en vigor por regímenes. Porcentajes con complementos a mínimos

	Ejercicio 2000			Ejercicio 2005		
	Número	Núm. con compl.mín	% mínimas	Número	Núm. con compl.mín	% mínimas
General	4.179.760	1.046.083	25,03	4.581.932	948.853	20,71
Autónomos	869.827	366.710	42,16	8.982.924	354.061	36,02
Agrario	1.572.080	779.577	49,59	1.467.935	708.293	48,25
Mar	129.00	38.197	29,61	130.886	32.895	25,13
Minería	74.918	10.267	13,7	71.260	6.835	9,59
Hogar	205.106	115.310	56,22	194.561	108.956	56
ATEEPP	236.695	46.177	19,51	246.007	38.021	15,45
SOVI	382.001	---	---	431.763	----	---
TOTAL	7.649.392	2.402.321	31,41	8.107.268	2.197.914	27,11

Fuente: Seguridad Social. Datos a 31 de Diciembre.

Tabla 4.28 Evolución de la pensión media contributiva por regímenes

										
	General	Autón.	Agrar.c/a	Agrar.c/p	Carbón	Mar	Hogar	Acc.Tr	Enf.pro	Total
2000	567,46	347,92	342,51	327,67	842,14	533,74	324,84	490,08	721,73	471,79
2001	599,49	366,97	356,98	341,77	889,09	562,64	337,58	524,08	757,01	498,36
2002	624,25	381,34	366,82	351,6	927,22	585	345,84	553,21	788,08	519,36
2003	661,36	402,17	382,17	366,63	986,15	618,91	358,48	593,83	833,93	550,44
2004	698,79	422,93	395,04	379,54	1.042,92	650,9	367,99	634,22	879,58	581,56
2005	737,69	448,08	415,59	399,21	1.098,32	683,65	388	671,83	918,13	612,13

Fuente: Presupuesto de la Seguridad Social.

4.4 Análisis por Comunidades Autónomas

En cuanto a la evolución del gasto por pensiones contributivas, el crecimiento medio interanual a nivel del Estado en el periodo 2000 a 2005 ha sido del 6,2% (tabla 4.29). Las comunidades que ha tenido un crecimiento del gasto superior a la media son: Navarra (7,3%) Canarias (7,1%) Madrid (6,8%) C. Valenciana (6,5%) Cataluña (6,4%) y País Vasco (6,4%) y Andalucía (35,4%). En las restantes comunidades, salvo Andalucía (6,2%) con un crecimiento igual al de la media estatal, los incrementos son inferiores al del Estado.

El crecimiento señalado es un efecto conjunto derivado del incremento del número de pensiones, la revalorización y del efecto sustitución (derivado de las distintas cuantías de las altas y bajas). Por tanto, la diferencia en la evolución del gasto generalmente es consecuencia de que la población muestra un nivel de envejecimiento superior a la media, a la vez que en algunos territorios son los preferidos por los pensionistas para residenciarse una vez se produce la jubilación.

Respecto al incremento del número de pensiones por comunidades (tabla 4.30) en relación con el crecimiento medio interanual del Estado del 1,2% en el periodo 2000 a 2005, las comunidades con variaciones superiores coinciden en general con el orden indicado anteriormente según los datos siguientes: Canarias (2,1%) Navarra (1,7%) Madrid (1,7%) C. Valenciana (1,6%) País Vasco (1,5%) Cataluña (1,4%) y Andalucía (1,3%). Las comunidades con menos crecimiento en el número de pensiones son Asturias (0,2%) Castilla León (0,3%) y Ceuta (0,3%).

La evolución del número de afiliados en alta laboral (tabla 4.31) ha tenido una evolución media entre 2000 a 2005 del 3,4% a nivel del Estado. Las comunidades que han superado este crecimiento no se corresponden plenamente con el orden señalado en los comentarios anteriores, como se ve a continuación: Murcia (5,7%) Castilla la Mancha (5,7%) Andalucía (4,1%) Madrid (4,0%) C. Valenciana (3,8%) y La Rioja (3,7%).

La tabla 4.32 muestra la diferencia entre los incrementos del número de afiliados y de pensionistas, que expresan los distintos ritmos de crecimiento de las afiliaciones y del número de pensiones, cuya mayor diferencia muestra una tendencia a mejorar la cobertura de activos sobre pasivos.

Es destacable el dato de las comunidades que se sitúan por encima de la media como: Murcia con 4,5 puntos de mayor crecimiento de las afiliaciones sobre el de pensiones, Castilla la Mancha con 4,0 puntos, Melilla con 3,0, Andalucía con 2,8 de diferencia, Aragón y Navarra con 2,6, Cantabria con 2,4 y Madrid con 2,3, diferencias que son superiores a la media del sistema y que indican una tendencia más favorable que el resto en cuanto a relación entre activos y pasivos.

Tabla 4.29 Evolución del gasto por pensiones contributivas por CCAA (millones de euros)

	2000		2005		%Δ medio interanual 2005/2000
		%		%	
Andalucía	7.483,79	14,7	10.130,44	14,7	6,2
Aragón	1.783,67	3,5	2.351,95	3,4	5,7
Asturias	2.312,93	4,5	2.974,55	4,3	5,2
Baleares	895,18	1,8	1.198,04	1,8	6
Canarias	1.279,93	2,5	1.801,15	2,6	7,1
Cantabria	833,06	1,6	1.105,87	1,6	5,8
Castilla la Mancha	1.930,31	3,8	2.526,55	3,7	5,5
Castilla León	3.633,56	7,1	4.697,73	6,8	5,3
Cataluña	9.235,60	18,1	12.620,96	18,3	6,4
Extremadura	1.112,74	2,2	1.437,33	2,1	5,3
Galicia	3.763,36	7,4	4.951,09	7,2	5,6
La Rioja	364,38	0,7	482,57	0,7	5,8
Madrid	6.302,34	12,3	8.776,23	12,7	6,8
Murcia	1.172,18	2,31	1.570,01	2,3	6
Navarra	727,46	1,4	1.032,58	1,5	7,3
C Valenciana	4.556,72	8,9	6.254,02	9	6,5
País Vasco	3.590,61	7	4.908,67	7,1	6,4
Ceuta	53,2	0,1	70,46	0,1	5,8
Melilla	46,82	1,1	59,94	0,1	5,1
Total	51.077,84	100	68.950,14	100	6,2

Fuente: Presupuesto de la Seguridad Social

Tabla 4.30 Evolución del número de pensiones contributivas por CC.AA

	%Δ medio interanual				
	2000	%	2005	%	2005/2000
Andalucía	1.207.901	15,8	1.287.078	15,8	1,3
Aragón	260.840	3,4	268.568	3,3	0,6
Asturias	283.745	3,8	287.064	3,5	0,2
Baleares	148.073	2	155.487	1,9	1
Canarias	203.544	3	225.549	3,1	2,1
Cantabria	120.372	1,6	124.850	1,5	0,7
Castilla la Mancha	313.890	4,1	324.097	4	0,6
Castilla León	563.255	7,3	572.095	7,1	0,3
Cataluña	1.344.320	17,6	1.442.666	17,8	1,4
Extremadura	193.908	2,6	199.211	2,5	0,5
Galicia	671.925	8,8	695.183	8,6	0,7
La Rioja	56.880	0,8	59.816	0,7	1
Madrid	797.736	10,4	865.833	10,6	1,7
Murcia	195.933	2,6	208.203	2,6	1,2
Navarra	100.671	1,3	109.782	1,3	1,7
C Valenciana	745.460	9,8	807.535	9,9	1,6
País Vasco	427.033	5,6	460.024	5,6	1,5
Ceuta	7.154	0,1	7.391	0,1	0,7
Melilla	6.752	0,1	6.837	0,1	0,3
Total	7.649.392	100	8.107.269	100	1,2

Fuente: Presupuestos Seguridad Social 2005

Tabla 4.31 Evolución del número de afiliados en alta laboral por CC.AA*

	%Δ medio interanual				
	2000	%	2005	%	2005/2000
Andalucía	2.379,60	15,8	2.908,10	16,3	4,1
Aragón	456,6	3	534,3	3	3,2
Asturias	336,1	2,2	374,2	2,1	2,2
Baleares	369,8	2,3	421,2	2,4	2,6
Canarias	634,1	4,2	745,6	4,2	3,3
Cantabria	180,2	1,2	209,9	1,8	3,1
Castilla la Mancha	534,3	3,6	669,1	3,8	4,6
Castilla León	800,3	5,3	905,2	5,1	2,5
Cataluña	2.769,20	18,4	3.205,30	18	3
Extremadura	337,1	2,3	369,5	2,1	1,9
Galicia	880,1	5,9	997,7	5,6	2,5
La Rioja	104,6	0,7	125,7	0,7	3,7
Madrid	2.275,50	15,1	2.771,40	15,5	4
Murcia	408,3	2,7	538	3	5,7
Navarra	223	1,5	261,7	1,5	3,3
C Valenciana	1.532,60	10,2	1.851,20	10,3	3,8
País Vasco	811,3	5,4	911,9	5,1	2,4
Ceuta	15,5	0,1	18,2	0,1	3,3
Melilla	14,7	0,1	17,3	0,1	3,3
Total	15.062,90	100	17.835,40	100	3,4

Fuente: MTAS. Anuario de Estadísticas Laborales

Tabla 4.32 Incremento medio interanual del número de afiliados y de pensiones por CC. AA. 2000-2005

	% afiliados	% pensiones	Diferencia crecimiento
Andalucía	4,1	1,3	2,8
Aragón	3,2	0,6	2,6
Asturias	2,2	0,2	2
Baleares	2,6	1	1,6
Canarias	3,3	2,1	1,2
Cantabria	3,1	0,7	2,4
Castilla la Mancha	4,6	0,6	4
Castilla León	2,5	0,3	2,2
Cataluña	3	1,4	1,6
Extremadura	1,9	0,5	1,4
Galicia	2,5	0,7	1,8
La Rioja	3,7	1	2,7
Madrid	4	1,7	2,3
Murcia	5,7	1,2	4,5
Navarra	3,3	1,7	2,6
C Valenciana	3,8	1,6	2,2
País Vasco	2,4	1,5	0,9
Ceuta	3,3	0,7	2,6
Melilla	3,3	0,3	3
Total	3,4	1,2	2,2

Fuente: MTAS. Anuario de Estadísticas Laborales

*Media anual en miles

4.5 Conclusiones

4.5.1 Financiación del Sistema

El aumento de la población de 16 a 64 años en España en los últimos veinticinco años ha sido muy moderado (7,1 millones), pero con intensidades diferentes a lo largo de este periodo. Desde 1981 al 2000 el crecimiento medio interanual fue del 0,88%, mientras que desde el 2000 al 2005 el crecimiento interanual ha sido del 1,96%. En este último periodo la población en edad de trabajar aumentó en 2.781.789 habitantes, de los cuales el 85 % son extranjeros y el 17,5% nacionales. Así pues, la inmigración está siendo decisiva en la evolución demográfica de España, de tal modo que a principio del 2006, según datos del INE, los inmigrantes en edad de trabajar representa más del 10% de este tramo de población, lo cual ha permitido cubrir puestos de trabajo necesarios para mantener la actividad de la economía española.

Con respecto a la afiliación, la tasa de crecimiento de la afiliación en los últimos veinticinco años (2,25% de variación interanual) ha sido muy superior al de la población en edad de trabajar (1,07%), lo cual ha sido posible por la incorporación al mercado laboral formal de la mujer (40,91% de los afiliados) y de la inmigración (el 10% del total). Este efecto se pone especialmente de manifiesto al analizar el crecimiento de la afiliación en el periodo 2000 a 2006. Del aumento de 3.347.334 de afiliados ocupados, 1.811.931 (54,1%) corresponden a mujeres y 1.535.403 (45,9%) a varones. Por el origen, 1.950.937 (58,3%) son afiliados nacionales y 1.396.397 (41,7%) extranjeros, cifra esta última que, en buena parte, es producto de la regularización de inmigrantes llevada a cabo en 2005 por el MTAS.

La evolución de la afiliación por regímenes pone de relieve la tendencia creciente del Régimen General (76,24% del total en 2006), el progresivo incremento de Autónomos (16,30% en dicho año) así como la pérdida de importancia en la afiliación del resto de regímenes (ha descendido del 20,18% al 7,46%), especialmente por efecto del Régimen Especial Agrario. Es consecuencia de la transformación de la estructura económica de España.

Como resultado de la evolución indicada anteriormente, la tasa de actividad, si se mide por la relación entre los afiliados en alta y la población en edad de trabajar, sigue una tendencia favorable al situarse en 2005 en el 64,07 %, si se considera la población de 16 a 64 años, o del 68,68% si se relaciona con la de 20 a 64 años. Es una evolución que refuerza la estabilidad del sistema y, a la vez, indica la capacidad existente para mejorar la relación activos/pasivos que tiene nuestro sistema sobre la base de una evolución favorable del mercado laboral.

La evolución de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, a lo largo del periodo democrático, ha supuesto una importante racionalización de la estructura de los recursos que ha permitido vincular una parte de la cobertura del gasto a los ingresos del Estado. Así la financiación de parte de la acción protectora del Sistema depende más del crecimiento de la economía que del efecto demográfico.

Con respecto a la relación entre afiliados en alta y pensionistas, que expresa la capacidad de financiación del gasto de pensiones por la población cotizante, en 2006 se ha situado en 2,6, una de las mejores del periodo democrático, fruto de la evolución de la población activa, del mercado laboral y del moderado crecimiento del número de pensionistas.

Cobertura del gasto contributivo de pensiones. El porcentaje de cobertura del gasto de pensiones por las cotizaciones a finales de 2005 alcanzó el 127,97%, cifra que ha ido incrementándose en los últimos años, pero ligeramente inferior a la de 1990 (128,59%). Si se considera el conjunto de los recursos, incluyendo la aportación del

Estado para financiar los complementos a mínimos de las pensiones, el grado de cobertura en 2005 alcanza el 129,72%, también menor que en 1990 (134,64%). Esta última diferencia es debida a que en 1997 se redujo drásticamente la aportación del Estado para financiar los complementos a mínimos.

Así pues, para reforzar la estabilidad financiera del gasto contributivo es básico que continúe la mejora de la relación cotizantes/pensionistas, a la vez que el Estado cumple plenamente su obligación de financiar totalmente los complementos de pensiones con aportación del Estado (art. 86.2 LGSS), acortando el periodo transitorio que contempla la disposición transitoria 14^a.

Todos los indicadores con respecto a la estabilidad del sistema contributivo muestran una evolución positiva en el momento actual: población en edad de trabajar, creación de empleo, incremento de la afiliación, cobertura creciente de los recursos respecto a los gastos contributivos, moderado crecimiento del número de pensiones, importante constitución de reservas (35.879 millones de euros en 2006). A pesar de ello la estabilidad futura del sistema exigirá reformas y adaptaciones progresivas, huyendo a la vez tanto del inmovilismo como de planteamientos radicales exagerados.

El gasto de las pensiones no contributivas desde su origen (1990) son financiadas con aportación del Estado a la Seguridad Social, observándose en este subsistema que se está cumpliendo las previsiones realizadas en el momento de su implantación. Así, después de un periodo de maduración que ha desarrollado plenamente la cobertura, y en la medida que el sistema contributivo va incrementando la afiliación el número de pensionistas no contributivos va disminuyendo ligeramente, ya que esta modalidad de protección cumple una función de cierre del sistema de pensiones. Por ello al crecer el empleo y por tanto la cobertura contributiva la población susceptible de ser protegida por la modalidad de pensión no contributiva se reduce.

4.5.2 Pensiones

El número de pensiones en 2006 (junio) alcanzó la cifra de 8.685.618, de las cuales 8.216.049 son contributivas y 469.569 no contributivas. El crecimiento medio interanual en los últimos años (2000-2006) fue de 1,2%. Por clases, el crecimiento medio interanual de las pensiones ha sido: 1,62% la incapacidad permanente, 1,14% la jubilación y 1,45% la viudedad, mientras que la orfandad y favor de familiares ha seguido una tendencia de estancamiento o decreciente. Son variaciones inferiores al aumento de la población en edad de trabajar y especialmente a la del incremento de los afiliados en alta (3,40%) producidas en el mismo periodo. En cuanto a la edad real

de acceso a la pensión de jubilación, según datos de la Seguridad Social, actualmente se sitúa en promedio en torno a los 63 años.

En cuanto a la intensidad protectora, -la cuantía de la prestación está en función de las bases de cotización y de los años cotizados- la pensión media por incapacidad se situó en 2005 en 702,70 euros mensuales, la de jubilación en 688,68, la de viudedad en 454,90, orfandad en 271,36 y favor de familiares en 354,79. En dicho año el valor de las altas iniciales de la pensión media, especialmente en jubilación, alcanzó la cifra de 800,12 euros/mes y la de las bajas 608,51 (datos de la Seguridad Social). La evolución del gasto creció al 6,33% interanual (2000-2006), consecuencia del efecto conjunto del incremento en el número de pensiones, la revalorización de las pensiones y del efecto sustitución, inferior al de las cotizaciones en igual periodo.

Atención especial debe prestarse al número de pensiones mínimas, que es reflejo de la debilidad en la cobertura protectora -tanto por bajos salario y su correspondiente base de cotización, periodos cortos de aportación o una combinación de ambos-. La evolución del porcentaje de pensiones mínimas sobre el conjunto del Sistema ha descendido del 31,41% en 2000 al 27,11% en 2005. No obstante este porcentaje sigue reflejando una cierta carencia contributiva del sistema que es menos acusada en el Régimen General.

La evolución de la relación entre la base media de cotización y la pensión media de jubilación se ha ido incrementando. En el Régimen General ha aumentado del 73,53% en 2000 al 80,33% en 2005, tendencia que ha sido prácticamente general en todos los regímenes. Esta evolución indica una mejora en la función contributiva del sistema y de los correspondientes equilibrios.

4.5.3 Regímenes

La relación entre número de cotizaciones de ocupados y el de pensiones evoluciona positivamente en el Régimen General y en el de Autónomos (2,64 y 2,88 respectivamente en 2005) y son valores decrecientes en los restantes salvo en el régimen de Hogar. Esta situación se manifiesta en el porcentaje de cobertura de los ingresos por cotizaciones sobre el gasto de pensiones contributivo que es de 151,87 % en el Régimen General y de 146,27% en Autónomos, mientras que son negativos en los restantes, produciéndose la compensación por aplicación de los principios de solidaridad y caja única.

La evolución que se observa en la economía y el mercado de trabajo, con fuerte crecimiento de los afiliados al Régimen General y de Autónomos, a pesar de

que acentuará el déficit de los restantes, tenderá a largo plazo a un equilibrio mayor en torno a los dos principales regímenes.

4.5.4 Datos por Comunidades Autónomas

Las comunidades que muestran una diferencia entre el crecimiento de afiliados y el de pensiones y, por tanto, con una tendencia a mejorar la relación activos/pasivos superior a la media del sistema son: Murcia (4,5 puntos de mayor crecimiento de las afiliaciones sobre el de pensiones), Castilla la Mancha (4,0 puntos), Melilla (3,0), Andalucía (2,8) Aragón (2,6) Navarra (2,6), Cantabria (2,4) y Madrid (2,3).

En cuanto al crecimiento medio interanual del gasto por pensiones las comunidades que se sitúan en un valor superior o igual a la media del sistema (6,2%) son: Navarra (7,3%), Canarias (7,1%), Madrid (6,8%), Comunidad Valenciana (6,5%), Cataluña (6,4%), País Vasco (6,4%) y Andalucía (6,2).

4.5.5 Reflexión final

Sin duda la situación actual del Sistema es bastante estable, generando excedentes que sirven para dotar el Fondo de Reserva que constituye una cierta garantía para el futuro del sistema de pensiones, pero la estabilidad económica y financiera de un sistema de protección social, especialmente si nos referimos a las pensiones, es una cuestión de equilibrio entre ingresos y gastos en el largo plazo. Y a ambas vertientes les afecta fuertemente la evolución de aspectos tales como: el crecimiento de la esperanza de vida, la natalidad, la evolución del mercado de trabajo, la edad de acceso a la jubilación, las formas familiares, los movimientos migratorios, la proporcionalidad entre prestaciones y contribuciones, la estructura de la financiación, la eficiencia en la gestión y la evolución económica entre otros.

Los sistemas de Seguridad Social, y en particular los sistemas de pensiones, surgieron para proteger a las personas que alcanzan la edad de jubilación o que por incapacidad o muerte están, ellos o sus familiares, en una situación de carencia de rentas de activo. Es un instrumento social que combina aspectos contributivos y solidarios tratando de evitar situaciones de pobreza y marginación y de mantener en lo posible el nivel de vida anterior, cuando se ha perdido la capacidad para trabajar. Pero, sin perjuicio de su función esencial, a estos sistemas les afecta los cambios de la realidad donde operan que obligan periódicamente a su adaptación.

Para los sistemas de pensiones el equilibrio entre el periodo de cotización y el de percepción de la prestación es de gran importancia desde la vertiente de su estabilidad. Por ello es importante conocer la edad real de acceso a la jubilación, además de la legal que se establece con carácter general (65 años), especialmente cuando la esperanza de vida, afortunadamente, sigue una tendencia creciente. En España, según datos de la Seguridad Social, el 45,5 % de las altas en jubilación en 2006 (junio) tenían menos de 65 años y solamente el 54,5 % habían cumplidos los 65 años.

En la actualidad, la edad promedio de acceso a la pensión de jubilación en el Sistema se sitúa en torno a los 63,5 años, dato que muestra la necesidad cada vez más urgente de que se adopten medidas para que la edad real, en un periodo corto de tiempo, coincida con la legal, lo cual sería un factor de estabilización para el sistema de pensiones importante. Por ello, parece lógico tratar de influir en que se cumpla la edad de 65 años para poder jubilarse, salvo en el caso de actividades peligrosas e insalubres o personas con discapacidad, en lugar de plantearse cambios en la edad que establece la Ley General de la Seguridad Social. Para ello, deberían adoptarse medidas que eviten o dificulten las políticas -tanto en el sector privado como en el público- de jubilaciones anticipadas que afecten financieramente a la Seguridad Social, es decir, sólo deberían ser admisibles si se llevan a cabo soportando la totalidad del efecto económico las empresas o instituciones que deciden la jubilación anticipada.

El factor demográfico es otro factor importante en la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones (sean de reparto o de capitalización), siendo de gran utilidad las previsiones que en un horizonte lógico (veinte o veinticinco años) puedan servir para la toma de decisiones de los responsables del Sistema. Hay que huir de aquellas previsiones que tienen como denominador común dos características: el exageradamente largo horizonte al que referencia el equilibrio económico, tales como el 2050, 2060 e incluso el 2100, y el alarmismo demográfico sobre el que realizan sus conclusiones. Son previsiones que no consideran la movilidad de la población, las integraciones regionales, los efectos de la globalización, ni los cambios que en plazos tan dilatados se producen en la forma de organizarse la sociedad, a pesar de que cada vez más son factores decisivos en las estimaciones demográficas y, en definitiva, en la transformación de la realidad actual.

Por otra parte, es necesario aumentar el carácter contributivo de las prestaciones considerando progresivamente un mayor periodo para el cálculo de la jubilación, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y la posibilidad de configurar historias laborales completas. Paralelamente deben introducirse mejoras en las prestaciones de menor cuantía, reforzando el carácter solidario del sistema de

pensiones; incentivar la incorporación al mercado laboral a las personas discapacitadas en el ámbito de la Seguridad Social; impulsar políticas que faciliten el acceso de los jóvenes al trabajo y mejoren la permanencia de la mujer en el mercado laboral; prever medidas protectoras para conciliar la vida familiar y el trabajo; impulsar medidas que mejoren la eficiencia de la gestión... En definitiva, seguir mejorando el sistema y adaptándolo a la realidad vigente de cada momento.

Desde la vertiente de la financiación, es necesario liberar a las cotizaciones de la cobertura de cargas que no son propias del sistema contributivo. Por ello es necesario para la estabilidad del sistema, lograr que el Estado cumpla plenamente la recomendación del Pacto de Toledo en cuanto a la financiación completa de los complementos a mínimos y financiar por otros medios políticas de fomento del empleo o de subvención indirecta que no le corresponden a la Seguridad Social.

En definitiva, la Seguridad Social en general y en particular los sistemas de pensiones, deben ir reformándose y adaptándose según la realidad sobre la que actúan, sin perjuicio de prevenir con rigor que condiciones van a influir en su función en el futuro, considerando éste en un plazo prudente. Y es así como se ha ido actuando tradicionalmente en el Sistema: realizando estudios actuariales que han previsto las tendencias a corto, medio y largo plazo y adoptando las modificaciones y reformas oportunas y que han mantenido plenamente su validez a lo largo del tiempo.

Y esta práctica es la que consolida el acuerdo parlamentario sobre el futuro del sistema de pensiones (1995), conocido como Pacto de Toledo, renovado por los grupos políticos en el 2003. Un acuerdo que creo es la mayor garantía de estabilidad y posibilidad de adaptación del sistema de Seguridad Social de que disponemos en España, conociendo que la confrontación política sobre el futuro y estabilidad del sistema de pensiones hace muy difícil cualquier tipo de reforma importante con aceptación general.

El Pacto de Toledo, cuyo seguimiento se realiza en sede parlamentaria a través de la oportuna Comisión, marca con la necesaria flexibilidad el recorrido y reformas que tienen plena vigencia para reforzar la estabilidad y mejorar la acción protectora del Sistema manteniendo la actual estructura del Sistema. Por eso, este acuerdo es un patrimonio que debe cultivarse y no eludirse si la única preocupación es cómo mejorar la función de la Seguridad Social y su estabilidad futura.