

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Autores: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social: E. Devesa, M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas, R. Meneu.

<http://www.uv.es/pensiones/>

1. Introducción

En este trabajo se pretende aportar algo más de información sobre la situación actual de las Comunidades Autónomas en cuanto al sistema de pensiones de la Seguridad Social. Sin plantear ningún tipo de ruptura de la caja única de la Seguridad Social, en este trabajo ponemos de manifiesto las diferencias existentes por Comunidades Autónomas (CC.AA.) respecto a dos indicadores que representan dos objetivos de todo sistema de pensiones: el equilibrio financiero y la sostenibilidad actuarial. Estos indicadores son: el saldo contributivo del sistema de la Seguridad Social y el Tanto Interno de Rendimiento del sistema de pensiones de jubilación. Las diferencias entre CC.AA. se deben, en última instancia, a diferencias en variables demográficas y laborales, dado que las reglas de cotización y cálculo de la pensión contributiva son comunes a todas las CC.AA.

Recientemente, sobre todo a raíz del debate de la independencia de Cataluña, han aparecido algunas noticias en prensa¹ en las que se calcula el saldo financiero del sistema de pensiones por CC.AA. Los resultados aquí obtenidos no tienen por qué coincidir con esos otros estudios dado que la metodología utilizada puede diferir en distintos aspectos como qué partidas se incluyen en los considerados ingresos y gastos contributivos, la forma de repartir las cuantías no asignadas a ninguna comunidad, etc.

2. Saldo contributivo.

El saldo contributivo se obtiene como diferencia entre los ingresos y los gastos de un año concreto. A grandes rasgos, es el resultado de introducir ajustes en los ingresos y gastos por operaciones no financieras (saldo financiero), al excluir los ingresos y gastos no contributivos y las transferencias internas. La mayor parte de los ingresos proviene de las cotizaciones sociales, ya que explican casi el 98% de los ingresos contributivos (sin considerar dentro de estos últimos el cese temporal de trabajadores autónomos). Mientras que la mayor parte de los gastos se aplican al pago de las distintas pensiones contributivas, que, sin el complemento a mínimo, explican casi el 90% del gasto contributivo total.

Para explicar este saldo hay que recordar que el sistema de pensiones español se basa en el reparto, con lo que cada año las cotizaciones recaudadas se emplean para pagar las prestaciones de los beneficiarios que forman parte del sistema ese mismo año. Es difícil que se produzcan alteraciones importantes del saldo contributivo de un año a otro, porque existen elementos que tienen un comportamiento anticíclico, como es la cotización de los desempleados².

Las diferencias entre saldo financiero y saldo contributivo no suelen ser muy elevadas, sobre todo desde que en 2013 la totalidad del complemento a mínimos se financia con impuestos. En

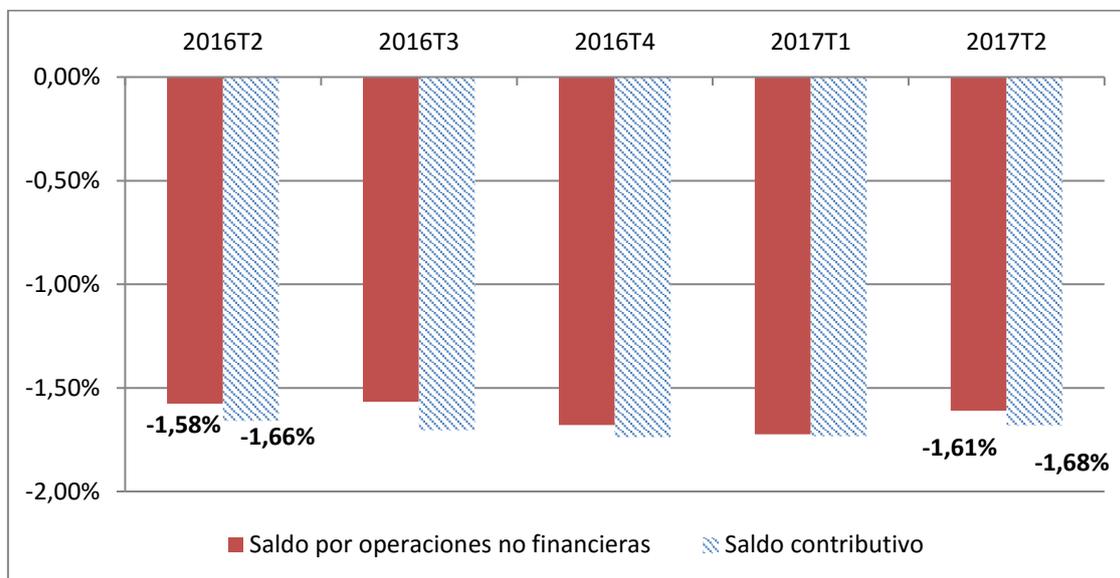
¹ <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8629654/09/17/>

<http://www.larazon.es/espana/el-sistema-de-pensiones-catalan-registra-un-agujero-de-4-692-millones-en-caso-de-independencia-EE15997298>

² A este respecto puede consultarse: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social (2017). Disponible en http://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/Eje_2017T2.pdf

el Gráfico 1 se puede ver el saldo anual al final de cada uno de los trimestres desde el segundo trimestre de 2016 hasta el segundo trimestre de 2017, calculado sobre el PIB, en España. Se puede apreciar que el saldo contributivo es algo mayor que el financiero. Consideramos que el saldo contributivo es más preciso porque corrige las distorsiones generadas por el distinto calendario en el que pueden realizarse las transferencias entre la Seguridad Social y el Estado.

Gráfico 1. Saldo por operaciones financieras y Saldo Contributivo en España sobre PIB.



Fuente: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social (2017).

http://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/Eje_2017T2.pdf

A continuación, se calcula el saldo contributivo sobre el PIB para cada una de las CC.AA. a 31 de diciembre de 2015, a partir del presupuesto liquidado de 2015, último conocido a fecha de hoy (septiembre de 2017). En concreto, los datos proceden de la distribución geográfica de ingresos y gastos que publica en su página web la Seguridad Social³. Aunque hay datos más recientes, como los procedentes del Avance de la Ejecución Presupuestaria a 31 de agosto de 2017, éstos no aportan suficiente información para conseguir los datos desagregados por CC.AA.

A partir de los datos publicados, el saldo de cada comunidad autónoma se ha calculado restando ingresos y gastos contributivos. Éstos se han calculado sumando y consolidando los de Entidades Gestoras y Tesorería General, por una parte, y los de Mutuas, por otra. Por ejemplo, no se han contado ni en ingresos ni en gastos las transferencias de las Mutuas a la Seguridad Social. Otro ajuste ha sido el de eliminar ingresos y gastos no contributivos (complemento a mínimos y las transferencias del Estado para su financiación), para no tener que incorporar el sistema tributario, ya que éstos se pagan con impuestos. Por el mismo motivo, el dato de Ceuta y Melilla no ha tenido en cuenta, en la parte de gastos contributivos, otros gastos distintos de las prestaciones contributivas ya que la mayoría se destinan a atención sanitaria no transferida. Los ingresos y gastos imputados a los “Servicios Centrales” se han repartido proporcionalmente al peso de los ingresos y gastos de cada CC.AA. sobre el total.

En el Cuadro 1 y en el Gráfico 2 podemos ver que existe bastante disparidad entre los valores de las distintas comunidades. En ausencia de un Fondo de Reserva que recogiera los superávits del

³ http://www.seg-social.es/Internet_1/InformacionEconomicof/InformacionContableFinancieraPruebas/dgiyg2016/ejer152016/index.htm

sistema, un criterio razonable de sostenibilidad financiera del sistema es que el saldo sobre el PIB sea mayor que cero. Este criterio sólo lo cumplirían tres comunidades (Baleares, Canarias y Madrid), además de las dos ciudades autónomas, ya que presentan un superávit moderado. El resto de comunidades presenta déficit (valores negativos) que fluctúa entre -10,50% de Asturias y -0,34% de Murcia. En el caso de España, el déficit toma un valor de -1,56%.

Cuadro 1. Saldo Contributivo de la Seguridad Social sobre PIB por CC.AA. 2015.

| COMUNIDAD | COMUNIDAD (Abreviatura) | SALDO CONTRIBUTIVO SEGURIDAD SOCIAL SOBRE PIB |
|----------------------|-------------------------|---|
| ANDALUCÍA | AND | -1,91% |
| ARAGÓN | ARA | -2,44% |
| ASTURIAS | AST | -10,50% |
| BALEARES | BAL | 1,55% |
| CANARIAS | CANR | 0,97% |
| CANTABRIA | CANT | -5,20% |
| CASTILLA-LA MANCHA | CLM | -1,51% |
| CASTILLA-LEÓN | CL | -4,24% |
| CATALUÑA | CAT | -1,44% |
| EXTREMADURA | EXT | -2,41% |
| GALICIA | GAL | -4,36% |
| LA RIOJA | RIO | -1,58% |
| COMUNIDAD DE MADRID | MAD | 0,82% |
| MURCIA | MUR | -0,34% |
| NAVARRA | NAV | -1,01% |
| COMUNIDAD VALENCIANA | VAL | -1,55% |
| PAÍS VASCO | PVAS | -3,15% |
| CEUTA | CEU | 1,53% |
| MELILLA | MEL | 2,20% |
| ESPAÑA | ESP | -1,54% |

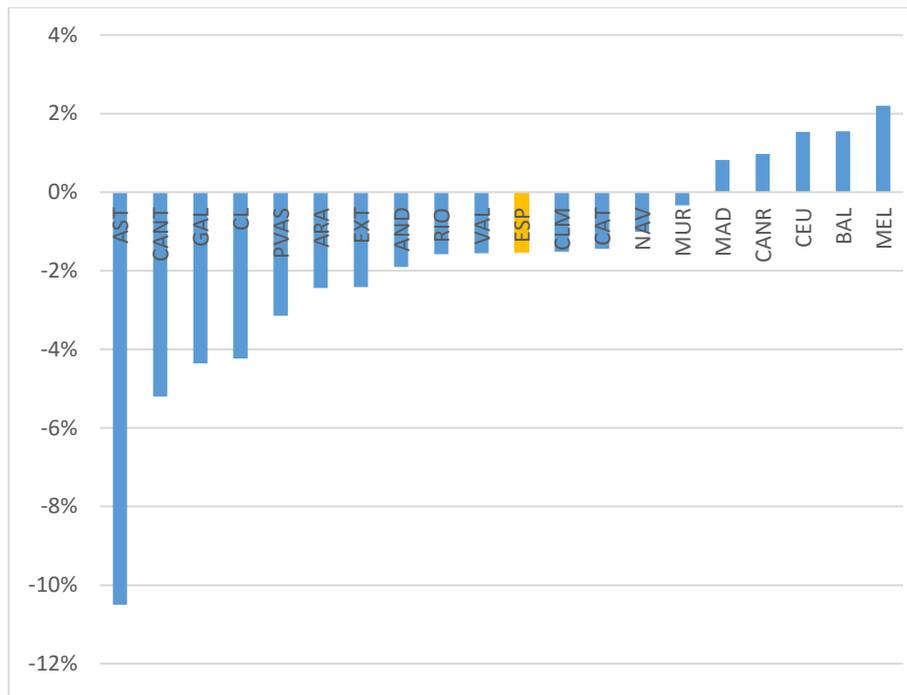
Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEySS) e INE.

El caso de Asturias se puede explicar, además de por el mayor envejecimiento poblacional, porque tiene una cuantía promedio de pensiones muy alta⁴ (muchas provienen del Régimen de la Minería del Carbón), pero donde el número de cotizantes es bajo⁵, y, además, sus bases de cotización no son muy elevadas.

⁴ En el año 2015, la pensión media en Asturias (sin considerar el complemento a mínimos) fue de 1.007,41€, casi un 22% superior a la pensión media de España, que fue de 827,46€.

⁵ En Asturias hay 33,2 cotizantes por cada 100 habitantes frente a los 37,2 de España.

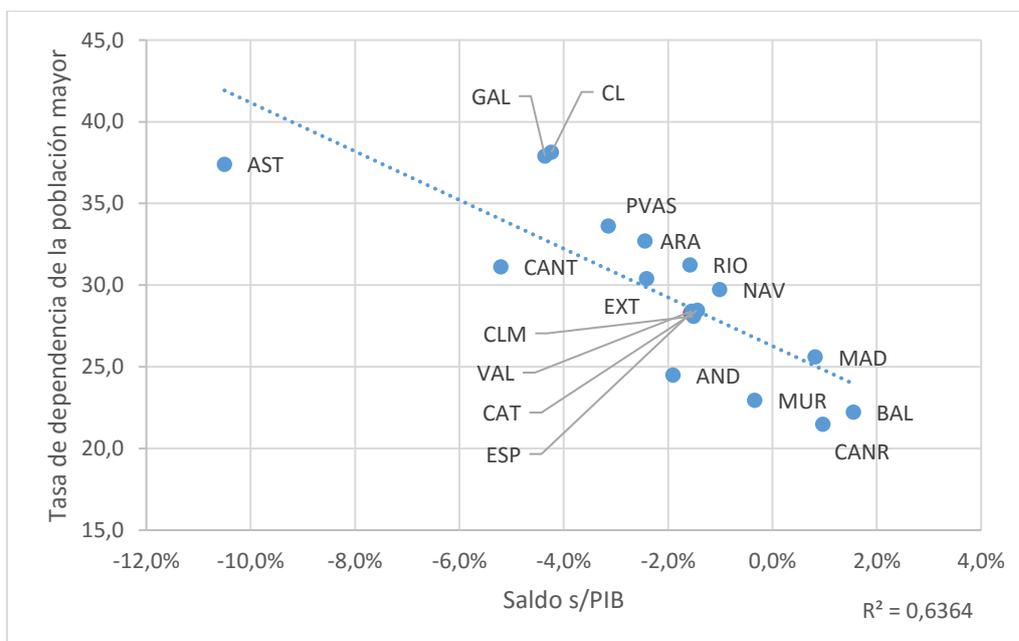
Gráfico 2. Saldo Contributivo sobre PIB de la Seguridad Social por CC.AA. 2015.



Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEySS) e INE.

Uno de los factores que más influye en el saldo contributivo es la tasa de dependencia demográfica de la población mayor (población de 65 y más años entre población entre 16 y 64 años). El gráfico 3 muestra esta relación, claramente negativa y estadísticamente significativa. No se ha tenido en cuenta los datos de Ceuta y Melilla.

Gráfico 3. Saldo Contributivo sobre PIB y tasa de dependencia demográfica de la población mayor en 2015.



Fuente: Elaboración Propia.

De todas maneras, el saldo contributivo recoge una visión parcial de la sostenibilidad del sistema, por lo que conviene ampliarlo con un análisis que nos dé otro enfoque diferente.

3. Tanto Interno de Rendimiento (TIR) del Sistema de Pensiones de Jubilación.

Este indicador tiene en cuenta el ciclo vital de un determinado conjunto de individuos. Se puede definir como el tipo de interés que permite igualar el total de las cotizaciones efectuadas por un colectivo con el total de las prestaciones que va a recibir ese mismo colectivo. Naturalmente, la ecuación se plantea en términos comparables, para lo cual se procede a un ajuste financiero y a un ajuste probabilístico; es decir lo que se denomina un ajuste actuarial. Esta información es complementaria de la que aporta el saldo financiero, si bien, por su distinta concepción, puede dar lugar a diferencias importantes.

El TIR del sistema tiene relevancia para medir la sostenibilidad actuarial de un sistema de reparto, si se compara con el crecimiento del PIB. Es bastante habitual situar la frontera de la sostenibilidad actuarial del sistema de pensiones en un TIR del 3%, similar al crecimiento real del PIB a largo plazo, de tal forma que si el valor del TIR está por encima implica una generosidad que podría poner en peligro la salud del propio sistema. En ese caso, el TIR nos informa de que el sistema está entregando cuantías de las prestaciones por encima de las cotizaciones que recibe, en términos comparables.

Los cálculos se han realizado a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales 2014 de la Seguridad Social, siendo el colectivo objeto de estudio el de las altas de jubilación de 2014⁶. Después de filtrar aquellos individuos de los que no se dispone de suficiente información, el total con el que se ha trabajado ha sido de 8.495. La tabla de mortalidad utilizada ha sido la misma para todas las CCAA, en concreto la tabla unisex de jubilados de la Seguridad Social⁷.

En el Cuadro 2 y en el Gráfico 4 se aprecia que todas las CC.AA.⁸ presentan un TIR superior al 3%, de tal forma que todas estarían situadas en la zona de insostenibilidad actuarial. Si no tenemos en cuenta Ceuta y Melilla, los valores fluctúan entre el 3,96% de Galicia y el 3,48% del País Vasco. La explicación de esta disparidad no es fácil de detectar, pero es una forma de constatar que existen múltiples inequidades actuariales en el sistema.

⁶ Se ha utilizado este colectivo porque la Muestra Continua de Vidas Laborales nos informa de la pensión inicial que van a recibir. Hay que hacer numerosas hipótesis que por su extensión no incluimos aquí, pero que podemos poner a disposición del que las solicite, en el correo: Enrique.Devesa@uv.es.

⁷ Aunque la esperanza de vida es bastante diferente por Comunidades (entre la de mayor esperanza de vida, Comunidad de Madrid, y la de menor, Melilla, hay más de 2,7 años), hemos optado por utilizar una tabla de mortalidad común para intentar detectar las variaciones debidas a las distintas distribuciones de las pensiones.

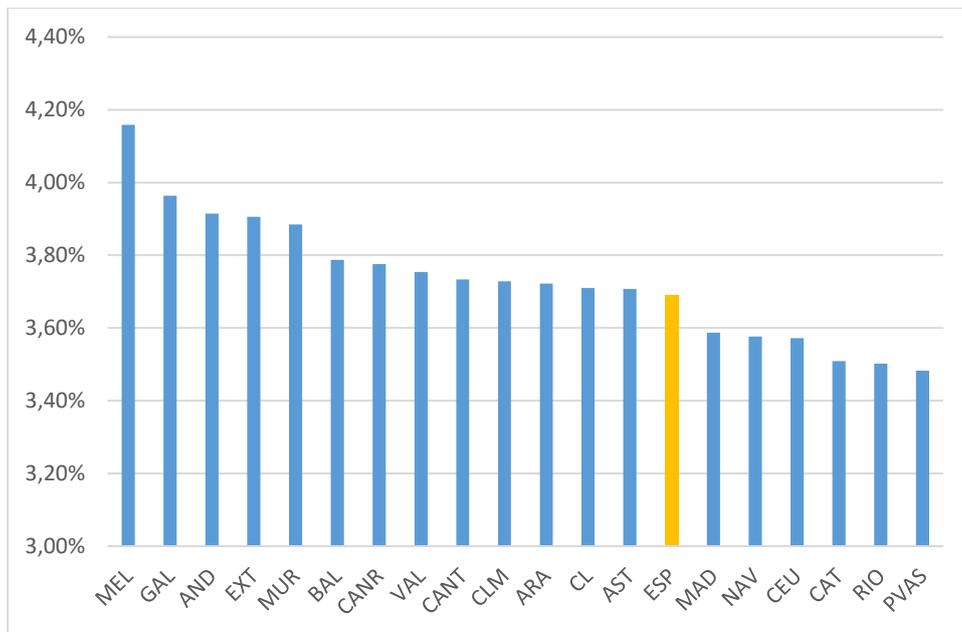
⁸ Los valores de Ceuta y Melilla no se pueden considerar estadísticamente representativos, al haber muy pocas observaciones.

Cuadro 2. TIR Jubilación por CC.AA. 2014.

| COMUNIDAD | TIR Jubilación |
|----------------------|----------------|
| ANDALUCÍA | 3,91% |
| ARAGÓN | 3,72% |
| ASTURIAS | 3,71% |
| BALEARES | 3,79% |
| CANARIAS | 3,78% |
| CANTABRIA | 3,73% |
| CASTILLA-LA MANCHA | 3,73% |
| CASTILLA-LEÓN | 3,71% |
| CATALUÑA | 3,51% |
| EXTREMADURA | 3,91% |
| GALICIA | 3,96% |
| LA RIOJA | 3,50% |
| COMUNIDAD DE MADRID | 3,59% |
| MURCIA | 3,88% |
| NAVARRA | 3,58% |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 3,75% |
| PAÍS VASCO | 3,48% |
| CEUTA | 3,57% |
| MELILLA | 4,16% |
| ESPAÑA | 3,69% |

Fuente: Elaboración Propia.

Gráfico 4. TIR Jubilación por CC.AA. 2014.



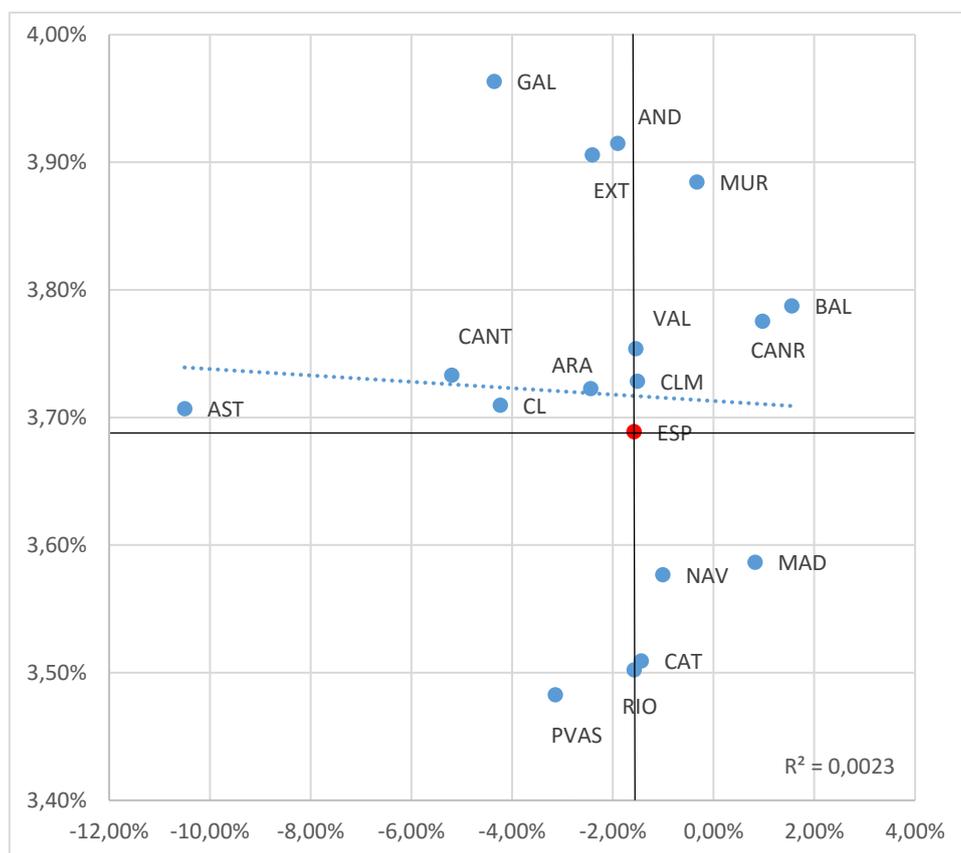
Fuente: Elaboración Propia.

4. Saldo contributivo y TIR del sistema de jubilación.

Estos dos indicadores son complementarios, puesto que inciden en aspectos diferentes de la salud de un sistema. El saldo contributivo hace referencia a la capacidad del sistema para poder pagar todas las prestaciones en un año concreto; mientras que el TIR que hemos calculado nos mide la relación entre las cotizaciones por jubilación efectuadas por las altas de 2014 y las prestaciones que recibirá el mismo colectivo por la prestación de jubilación; por lo tanto el TIR no permite conocer si se podrán pagar o no en un año concreto las prestaciones, pero nos informa que si es muy superior al 3%, podrá haber tensiones financieras en el futuro debido a la generosidad del sistema, pudiendo dar lugar a inequidades actuariales si en el futuro hubiera que modificar la fórmula de cálculo.

Hemos querido presentar conjuntamente los dos indicadores en el Gráfico 5, de tal forma que podamos apreciar la posición relativa de cada Comunidad Autónoma, respecto a España. Esto permite dividir en cuatro zonas: Las Comunidades que están arriba y a la izquierda serían las que tienen una peor situación que la del conjunto del país; por el contrario, las Comunidades situadas abajo y a la derecha son las que presentan mejor situación.

Gráfico 5. Saldo Contributivo y TIR jubilación.



Fuente: Elaboración Propia.

Se observa bastante heterogeneidad por CC.AA., por lo que ambos objetivos, equilibrio financiero y sostenibilidad actuarial, no tienen una relación estadísticamente significativa, aunque se detecta una ligera relación negativa entre TIR y Saldo Contributivo, lo que implica cierta tendencia a que las CC.AA. con mejor equilibrio actuarial tengan también mejor saldo contributivo. Teniendo en cuenta ambos objetivos, las CC.AA. mejor posicionadas son Madrid, Navarra y Cataluña.