

¿LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA ES INVIABLE?

por

Vicenç Navarro

Catedrático de Políticas Públicas de la Universidad Pompeu Fabra.

Réplica a David Taguas, Director de la Oficina Económica de Zapatero

El capital financiero y la eterna crisis de la Seguridad Social.

La Seguridad Social es uno de los sistemas públicos de aseguramiento que moviliza más dinero en cualquier país, dinero que en España está, en su mayor parte, fuera del alcance del capital financiero, es decir de los Bancos, de las Cajas y de las compañías de seguros privados. Esta enorme cantidad de dinero ha representado siempre un gran atractivo para estas instituciones financieras. De ahí, que hayan estado promoviendo durante varias décadas la privatización de la Seguridad Social, indicando que el sistema de aseguramiento público no es viable, prediciendo que la Seguridad Social, (incluyendo las pensiones públicas), se colapsará en los próximos años. Esta predicción se hizo en España a principios de los años setenta (cuando el colapso se suponía ocurriría diez años más tarde), se repitió a principios de los años ochenta y de nuevo, a principios de los años noventa y, como no, ahora se presenta una vez más a principios de la década 2000. Estas predicciones de falta de viabilidad financiera del sistema de aseguramiento público se basa en el supuesto de que el aumento de la esperanza de vida de las personas (es decir el número de años promedio que una persona espera vivir), así como el incremento del número de ancianos (y por lo tanto pensionistas) y del tamaño de los beneficios (que portavoces del capital financiero consideran ya excesivamente generosos) hará imposible su viabilidad, puesto que tal aumento de beneficiarios y beneficios irá acompañado con un descenso de los cotizantes a la Seguridad Social, resultado del descenso del número de trabajadores que aporten a tal sistema de aseguramiento público.

Según tales instituciones financieras -la Banca, las Cajas y las compañías de aseguramiento privado- la única solución que puede garantizar las pensiones a los jubilados es el sistema de aseguramiento privado, eliminando o reduciendo el sistema de aseguramiento público a un mínimo. Tal privatización consistiría en

que cada ciudadano tuviera su propia póliza de aseguramiento privado que le permitiría gozar de una pensión satisfactoria cuando se jubilara. Estos sistemas privados de aseguramiento se llaman de *capitalización individual* y se asume que pueden ofrecer mejores pensiones a los asegurados como consecuencia de que las tasas de retorno del capital invertido en los Bancos y en las Cajas son mayores que en los sistemas públicos de seguridad social. En otras palabras, se afirma que la Banca y las Cajas ofrecen mayor rentabilidad del dinero del cotizante que la Seguridad Social. Otra ventaja del sistema de capitalización individual -no sólo para el asegurado sino también para la totalidad del país- es, según la Banca, las Cajas y aseguramiento privado, el canalizar más dinero al ahorro privado, que tales instituciones financieras utilizarían para el beneficio de todos.

Tal postura a favor de la privatización de las pensiones públicas aparece en el artículo *La Reforma de las Pensiones*, publicado en la revista *Panorama Social* de la Fundación de Cajas de Ahorro y escrito por David Taguas, que era cuando escribió el artículo subdirector del servicio de estudios del Banco BBVA (y que ahora ha sustituido a Miguel de Sebastián- que también procedía del BBVA- como director de la oficina económica de la Moncloa y asesor del Presidente Zapatero) y por María Jesús Sáez (que era, cuando escribió el artículo, interventora de la Seguridad Social y hoy dirige una empresa pública nombrado por el Gobierno socialista). Tal artículo ha sido motivo de una editorial favorable de *El País* (*Augurio de crisis*, 12/02/07) que hace suyos el análisis y las propuestas de tales autores. La influencia que tiene tal diario así como la de los autores del citado artículo exige un análisis de sus tesis.

Los supuestos del artículo de David Taguas y María Jesús Sáez.

Analicemos, pues, las premisas del artículo. El diagnóstico de falta de viabilidad del sistema de Seguridad Social se basa en el supuesto citado anteriormente. El aumento del número de pensionistas y el número de años que cada pensionista vive junto con la reducción del número de trabajadores cotizantes determina -según los autores- que inevitablemente la Seguridad Social se colapsará alrededor del año 2050, aún cuando los déficits en su sistema de financiación comenzarán a notarse mucho antes, entre los años 2027 y 2030, una vez agotados los fondos de reserva. La solución -según los autores- es la privatización de las pensiones siguiendo el modelo de capitalización puesto que -según los autores- "*los sistemas de capitalización individual son preferibles a los de sistemas de reparto* (el sistema actual de financiación pública de la Seguridad Social) *pues permiten mayor ahorro nacional y mayor rentabilidad*". De ahí que "*si las economías desarrolladas se pudieran saltar hacia sistemas de capitalización individual debiera hacerse lo antes posible*" (Pág.48),

frase que reproducen tanto al inicio del artículo como al final del artículo, en sus conclusiones (Pág.58).

Ahora bien, el problema que Taguas y Sáez ven es que pasar de un modelo actual de reparto a uno de capitalización es enormemente costoso pasar de un modelo actual de reparto a uno de capitalización es enormemente costoso, puesto que si las personas cotizantes a la Seguridad Social, en lugar de transferir una parte de su salario a pagar a los pensionistas de hoy (con el compromiso que cuando ellos sean ancianos, otros pagarán sus pensiones), pagan parte de su salario a su banco o a su caja, entonces el Estado tendría que pagar las pensiones que se deben pagar ahora. Los autores no citan el coste de esta transición de un sistema de reparto a un sistema de capitalización. Esta cifra, sin embargo, es enorme. Así Dean Baker y Debayani Kar han calculado (Dean Baker and Debayani Kar. *The World Bank's Approach to Social Security Reform*. Center for Economic and Policy Research. 2002) que tal transición en la privatización del sistema de reparto al sistema de capitalización que tuvo lugar en Chile durante la dictadura del General Pinochet costó a las arcas del Estado una cantidad equivalente al 8% del PIB. La naturaleza de tales costes explica que Taguas y Sáez aconsejen que se vaya a la capitalización individual gradualmente, reduciendo significativamente los beneficios de las pensiones, convirtiéndose éstas en un sistema de mínimos universales, que se basara en el salario promedio de la vida laboral del pensionista (lo cual significaría la reducción de un 30% de las pensiones actuales como los propios autores reconocen), en un aumento de la edad de jubilación a 70 años y una disminución considerable de la actualización de las pensiones de manera que las pensiones no seguirían la evolución de los salarios (como ocurre en la mayoría de países de la UE-15) ni de los precios (la inflación) sino un índice IPC-X que sería un modificación a la baja de la inflación y que reduciría la pensiones con la edad. Este gran déficit de protección social (sin precedentes en la UE-15) que ocurriría con estos recortes se sustituiría con un aseguramiento privado que tendría un componente obligatorio (forzando una cotización de 3-5% de la nómina de los trabajadores) y otro voluntario. En el nuevo esquema de pensiones habría un sistema de reparto universal mínimo, otro de cotización obligatoria y otro, también de cotización individual, voluntario.

Los problemas con tales reformas

La primera nota que salta a la vista es que en sus propuestas es el enorme tamaño de la reducción de los beneficios de los pensionistas. Para hacerse idea de la radicalidad de estas propuestas hay que saber que ningún partido gobernante en los países de la Unión Europea de los Quince o de Norte América ha propuesto retrasar la edad de jubilación a los setenta años. Incluso países con esperanza

de vida mayores y con tasas de dependencia (población de menos de catorce años más población por encima de 65 años dividida por la población de 15 a 64 años) más grandes que España (tales como Suecia, Francia, Alemania y Bélgica) tienen edades de jubilación entre los 60 y los 65 años. Según la *Internacional Social Security Association*, en 2006 sólo Noruega, e Islandia tenían una edad de jubilación superior (67 años) a los 65 años. Y sólo el gobierno de coalición alemán liderado por Angela Merkel y el gobierno federal republicano del Presidente Bush han hecho la propuesta de retrasar la edad de jubilación a 67 años. Taguas y Sáez, sin embargo, ni cortos ni perezosos proponen nada menos un retraso de la edad de jubilación a los 70 años, una propuesta única hoy en los países desarrollados.

Pero además de extremistas, tales propuestas son erróneas pues se basan en supuestos altamente cuestionables. Los autores intentan apoyar sus propuestas refiriéndose "a un *consenso entre los expertos en temas de la Seguridad Social a favor de sus propuestas*". En realidad no existe tal consenso. Un indicador del carácter más ideológico que científico de su artículo es que cuando Taguas y Sáez citan a expertos, excluyen sistemáticamente a aquellos que no comparten sus posturas como son en España Adolfo Jiménez (que fue en su día Director General de Régimen Económico y, posteriormente, Secretario General de la Seguridad Social durante los gobiernos de Felipe González) y que ha escrito extensamente cuestionando las tesis de no viabilidad del sistema de Seguridad Social -ver su capítulo: *La Seguridad Social en España*, en Navarro, V. (Coor.), *La Situación Social de España*; en EEUU Dean Baker y Debyami Kar, (ver artículo citado) y Joseph E. Stiglitz, (*Diez mitos sobre los sistemas de Seguridad Social*. 2001); y en América Latina, Camila Arza (*Pension Reform in Argentina*) y Carmelo Mesa Lago (*Evaluación de un cuarto de siglo de reformas en América Latina*) y otros que han criticado extensamente tales tesis. Ignoran así las abundantes críticas al sistema de capitalización individual, incluyendo la abundante crítica del modelo chileno, entre otra la del propio gobierno socialista de Bachelet que ha declarado tal sistema como insuficiente y altamente problemático, Tal como ha indicado Michelle Bachelet con motivo de la convocatoria del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional "*El sistema tiene baja cobertura, baja intensidad de cotizaciones, deja fuera a una enorme cantidad de trabajadores independientes, prácticamente el 95%, muestra poca competencia y altas comisiones, no da cuenta de las complejidades del trabajo moderno, alta rotación, alta informalidad y discrimina a la mujer, entre otras falencias conocidas*". Como consecuencia, el gobierno Bachelet se ha comprometido en una reforma sustancial del sistema.

Otro ejemplo de la orientación sesgada del artículo de Taguas y Sáez es su referencia al informe del Banco Mundial escrito en 1994, que promovió la privatización de la Seguridad Social en América Latina (y

que inspira su artículo) sin citar otro informe posterior del Banco Mundial, escrito en 2002, en el que se expresan serias reservas sobre tal privatización sin renunciar, sin embargo a ella. Dean Bakes y Debayani Kar en el informe citado anteriormente hacen una crítica devastadora de ambos informes del Banco Mundial. Ni que decir tiene que esta crítica no aparece en el artículo de Taguas y Sáez. En otras ocasiones, Taguas y Sáez mezclan y confunden reformas complementarias (como es la reforma de Suecia donde tal capitalización es limitada y pública, con fondos gestionados por el Estado) con reformas sustitutivas (como en el caso de Chile en los que son las empresas privadas las que financian y gestionan el sistema), mostrando a la vez gran insensibilidad hacia las enormes inequidades de sus propuestas. Un ejemplo de ello es su propuesta de retrasar la edad de jubilación a 70 años. Tal retraso puede ser un gran beneficio para un Catedrático universitario que disfruta con su trabajo pero es una gran injusticia exigirle cinco años más de trabajo a una persona de limpieza de la Universidad que ha realizado un trabajo manual y repetitivo durante toda su vida laboral. Es más, tal como han documentado varios estudios epidemiológicos, la salud del profesional universitario a los 70 años es mucho mejor que la salud de la trabajadora manual no cualificada, la cual, a los sesenta años, tenía ya el nivel de salud que el Catedrático tiene a los setenta años (ver los trabajos del profesor Chandola del University College of London ampliamente popularizados por la BBC). Es de una enorme inequidad aplicar la misma jubilación a dos personas con tipos de trabajos bien distintos y niveles de salud muy dispares.

Otro grave problema de las propuestas de Taguas y Sáez es el largo periodo de predicción económico y demográfico. Es bien conocida la falta de credibilidad de modelos demográficos y económicos de tan largo periodo (40 años). Sus predicciones se han demostrado repetidamente erróneas. Cualquier proyección demográfica por encima del veinticinco años en sistemas de seguridad social es pura imaginación. Y los pronósticos de colapso de la seguridad social (que ha ocurrido en los últimos cincuenta años, cíclicamente cada diez) es la prueba de su escasa predecibilidad. En realidad cuando se predecía el colapso de la Seguridad Social en los años ochenta, Adolfo Jiménez y su equipo en la Secretaría General de la Seguridad Social predijeron correctamente que no habría tal colapso en los noventa, alcanzando superávit en los 2000, tal como ocurrió. Y más recientemente, los cálculos y predicciones de Adolfo Jiménez (ver artículo citado) señalan claramente la viabilidad de tal sistema público. Y ello se debe primordialmente a la integración de la mujer y de los inmigrantes al mercado de trabajo. Es más, si España tuviera la tasa de participación femenina que tiene Suecia, España tendría 3 millones más de trabajadores y cotizantes a la Seguridad Social. De ahí que la inversión en los servicios de ayuda a las familias (que en España quiere decir mujeres), tales como escuelas de infancia y servicios de

atención a las personas dependientes sean de una gran importancia económica, facilitando tal integración.

Pero a la exageración que Taguas y Sáez hace en sus proyecciones demográficas y económicas acompaña un silencio hacia los costes de mantenimiento y gestión de los sistemas de capitalización, costes muy superiores al coste de administrar la Seguridad Social. La evidencia acumulada (ignorada por Taguas y Sáez) es que los costes de administración de los sistemas privados de aseguramiento son muchas veces más grande que los costes de administración de los sistemas públicos. Así en América Latina, el 22% del coste de la prima de aseguramiento en Argentina, el 22% en México, el 19% en el Salvador, el 15% en Chile y el 14% en Colombia, van a cubrir gastos administrativo. En EEUU, por lo contrario, tal porcentaje en la Seguridad Social es sólo el 0.5% (ver James, E., Smalhour, J., Vittas, D. *Administrative costs in the organizations of individual Account Systems: a Comparative Perspective*. Washington D.C. World Bank 1999). En realidad, tal experiencia internacional con el aseguramiento privado ha sido sumamente problemática, beneficiando sólo al capital financiero (bancos y cajas) pero no a la mayoría de los supuestos beneficiarios. Sería un enorme error, tanto económico como político que tales reformas privatizadoras se llevarán a cabo en España.

Problemas metodológicos en los cálculos de Taguas y Sáez

Pero a las grandes deficiencias conceptuales del artículo de Taguas y Sáez hay que añadir unas deficiencias metodológicas en sus cálculos y en sus supuestos. Veamos.

En primer lugar, los autores señalan que de no haber cambios en la Seguridad Social en España, el coste de las pensiones públicas pasarían de representar el 7,7% del PIB en 2004 a un 17,9% del PIB en el año 2059, un crecimiento que consideran a todas luces excesivo. Pero nunca aclaran porqué este porcentaje sería excesivo. En realidad, el PIB del año 2059 será mucho mayor que el PIB del año 2004. Si consideramos que el crecimiento anual de la productividad es (tal como los autores indican) de un 1,5% durante el período 2004-2059 (y sin que haya un aumento de la población activa) entonces el PIB de 2059 será 2,25 veces mayor que el PIB de 2004. El significado de este dato es que si consideramos el valor del PIB en el año 2004 como 100, entonces el valor del PIB en el año 2059 será de 225. Pues bien, si bien el valor del PIB en 2004, después de pagar las pensiones, era de $100 - 7,7 = 92,3$ en el 2059 el coste de las pensiones será (según las predicciones de Taguas y Sáez) del 17,9% del PIB, pero de un PIB de 225, lo cual quiere decir que el coste de las pensiones sería el 17,9% de 225, es decir, 40. De ahí que el valor del PIB para consumo después de pagar las

pensiones será de $225 - 40 = 185$, que es el doble del valor existente en el año 2004 que fue de 92,3. Tanto pensionistas como los no pensionistas tendrán muchos más recursos para pagar pensiones y otros gastos públicos que en 2004, a pesar de que las cotizaciones sociales representarán el 17,9% del PIB en el año 2059. Los recursos existentes para la sociedad disponibles después de pagar las pensiones serán el doble de los recursos de 2004. En realidad, el gasto público en pensiones hace cincuenta años en España era solo un 3% del PIB. Hoy es el 8,1% del PIB sin que ello signifique que haya menos recursos para los no pensionistas de hoy que hace cincuenta años. El crecimiento económico es el factor determinante del nivel de riqueza total del país. Y este crecimiento es probable que sea incluso mayor que el indicado por Taguas y Sáez, como consecuencia de que el crecimiento de la productividad sea mayor que la proyectada por Taguas y Sáez y que el crecimiento de la población activa sea también mayor.

Otro error que hacen Taguas y Sáez - que se oponen al aumento de los impuestos para resolver el posible déficit de la Seguridad Social - es que parecen no darse cuenta de que el retraso de jubilación es en realidad un aumento muy notable de los impuestos y un aumento sumamente regresivo por las circunstancias apuntadas anteriormente, puesto que la esperanza de vida es más corta en la medida que la renta es menor, siendo los trabajadores (que viven vidas más cortas) los que financian las pensiones de rentas mayores que viven más años. Su actitud "anticrecimiento de los impuestos" para financiar la Seguridad Social es pues extraordinariamente sesgada. En realidad y tal como ha indicado John Schmitt, Senior economist del Center for Economic and Policy Research de Washington (EUA), si a la población se le preguntara a través de un referéndum que escogiera entre tres opciones: una, aumentar los impuestos gradualmente (en la medida que el nivel de vida vaya aumentando y las rentas vayan subiendo) durante los próximos treinta años a fin de pagar unas buenas jubilaciones; otra, pagar los mismos impuestos pero trabajar y pagar impuestos cinco años más; y una tercera posibilidad, pagar los mismos impuestos que ahora pero reduciendo las pensiones, la evidencia que tenemos muestra que la gran mayoría de la población escogería la primera alternativa. Y sin embargo esa posibilidad es descartada desde el principio del artículo por Sáez y Taguas cuando escriben *"Es preciso anticipar que en este trabajo no se considera la posibilidad de incrementar los ingresos del sistema para afrontar el gasto creciente que resulta del incremento en la tasa de dependencia (es decir, las cotizaciones sociales), y ello porque se supone que la presión fiscal creciente afectaría negativamente a la oferta de trabajo"*. Pero si fuera verdad (lo cual no lo es) que aumentar los impuestos reduce la oferta de trabajo, ¿porque entonces el aumento de los impuestos que ocurre con el retraso de la jubilación no es considerado que reduciría

también la oferta de trabajo?. En realidad, Taguas y Sáez confunden la tasa de impuestos con la cantidad de impuestos. La cantidad disponible del que paga los impuestos una vez haya contribuido al erario público puede aumentar considerablemente (como consecuencia del aumento de su renta total) aun cuando la tasa de sus impuestos haya aumentado. De la misma manera que la capacidad adquisitiva de consumo de la España de 2059 será mucho mayor que la de la España de 2004 (aun cuando el porcentaje de los impuestos sobre el PIB sea mayor en 2059 que en 2004), la capacidad adquisitiva del promedio español será mayor en el año 2059 que en 2004, incluso después de pagar un porcentaje mayor de su renta en impuestos. Este es el punto que sistemáticamente se ignora por Taguas y Sáez, y la mayoría de portavoces del pensamiento liberal.

Todo lo dicho hasta ahora no implica que no hayan reformas que debieran realizarse en la Seguridad Social de España como ajustar, por ejemplo, la edad real (62) a la edad legal de jubilación (65) o estimular voluntariamente el retiro del trabajo para edades más avanzadas. Pero es irresponsable crear una sensación de pánico que no se corresponde con la realidad. Es más, incluso si fuera cierto que a la larga, en el año 2050 hubiera un problema de falta de trabajadores cotizantes, las pensiones podrían pagarse por vía impositiva -con fondos generales del Estado- como ya ocurre hoy en muchos países. Es muy improbable que en un programa tan popular como las pensiones no hubiera apoyo popular para resolver aquel problema a través de fondos generales del Estado si tal insostenibilidad ocurriera. Lo que aquellos autores ignoran es que la viabilidad de la Seguridad Social no es una cuestión estrictamente económica sino esencialmente política por su contenido social y redistributivo. La Seguridad Social será viable si el electorado así lo desea. Y el hecho de que la ciudadanía se envejezca no es un problema para la viabilidad de tal sistema de pensiones sino antes al contrario: señala que un número mayor de votantes serán beneficiarios de este sistema, siendo sus máximos defensores.

Conclusiones: La resistencia popular a tales reformas

De ahí que uno de los obstáculos mayores para el desarrollo de las recomendaciones propuestas por Taguas y Sáez es la resistencia popular que generarían. En este aspecto es interesante y significativo señalar las conclusiones de otro estudio, también financiado por la fundación BBVA (y que inspira en gran manera el artículo aquí discutido) *The political future of social security in aging societies*, de Vincenzo Galaso (publicado por MIT) que concluye con las siguientes observaciones. "Las decisiones aquí propuestas podrían facilitarse trasladando la responsabilidad por su establecimiento a la Unión Europea -y muy en especial a la Comisión Europea- lo cual sería

posible por el déficit democrático existente en la U.E. Su falta de tener que dar cuentas a la ciudadanía (accountability) permitiría que fuera ésta la que impusiera tales decisiones que se tomarían en contra de los deseos de los votantes existentes hoy pero a favor de los intereses de los que todavía no han nacido". Es interesante ver como la Banca y sus portavoces se erigen como los defensores de los todavía no nacidos y es también conmovedor ver que la Banca se preocupa más por los niños no nacidos todavía que por sus padres y abuelos.

En realidad, el problema de las pensiones -tanto contributivas como no contributivas- no es su excesiva generosidad, como aquellos autores asumen, sino precisamente lo contrario, son demasiado bajas. La insuficiencia de las pensiones no contributivas es un hecho ampliamente reconocido en España. Pero lo que no es tan conocido es que incluso las contributivas son bajas en comparación con el promedio de los países de la Unión Europea de los quince (EU-15) el grupo de países más cercanos a España por su nivel de desarrollo económico. La pensión media contributiva en España es sólo el 68% de la pensión media contributiva de la UE-15 (homologada por el tipo de pensiones y medida no por la tasa de sustitución de los salarios - que son muy bajos en España- sino por la cantidad de la pensión), y la pensión no contributiva es sólo el 46% del promedio de la UE-15. Para valorar el significado de estos datos, tenemos que tener en cuenta que España tiene un nivel de riqueza (medido por su PIB per capita) semejante al promedio de la UE-15: específicamente su PIB per capita es ya el 91% del PIB per capita promedio de la UE-15. Y en cambio su gasto social per capita es sólo el 62% del promedio de la UE-15. Si nos gastáramos el porcentaje del gasto social que nos corresponde por nuestro nivel de riqueza debiéramos gastarnos más de 72.000 millones de euros más de lo que nos gastamos. Según los datos elaborados por EUROSTAT, por la metodología SEEPROS España destina el 19,7% del PIB (2003) a gasto en protección social mientras que el promedio de la UE-15 es del 28,3%. Si se considera los gastos de vejez, invalidez y supervivencia, el porcentaje sobre el PIB es de 9,8%, ocupando el penúltimo lugar de la UE-15 (2003) (Suecia el 17,6%, Alemania el 14,7%).

España debe gastarse en su Estado del Bienestar, incluyendo su Seguridad Social, más de lo que se gasta. En realidad, la carga fiscal en España (porcentaje de los impuestos sobre el PIB) es uno de los más bajos de la UE-15. Su capacidad recaudatoria, por lo tanto, dista mucho de haberse agotado. Tal agotamiento es otra de las tesis que el capital financiero está promoviendo en España con la ayuda de grandes cajas de resonancia que tienen una enorme influencia política y mediática en el país.