


# Perspectives d'una Seguretat Social catalana



brought to you by  CORE

View metadata, citation and similar papers at [core.ac.uk](http://core.ac.uk)

provided by Revistes Catalanes amb Accés Obert

VISTA PR

**tats contemporanis. D'aquí que al llarg del segle XX, la majoria de societats desenvolupades s'hagin dotat de xarxes per evitar l'exclusió dels més vulnerables. Garantir-ne la sostenibilitat és un dels principals reptes dels vells estats i dels que han de néixer.**

països de l'Europa Occidental durant el segle passat. A l'Estat espanyol aquest procés es va endarrerir considerablement i no és fins a la instauració de la democràcia que realment s'inicien els programes d'acció social tal com els entenem avui en dia —salut, prestacions d'atur, pensions contributives i no contributives... Dins el procés de transició cap a una nova configuració política, econòmica i social de l'Estat, la majoria de programes d'atenció social van ser progressivament traslladats cap al nou nivell de govern establert per la Constitució de 1978: les comunitats autònomes. Ara bé, la Seguretat Social, el programa més important de tots en termes de despesa i l'únic amb capacitat real d'obtenir ingressos, roman totalment centralitzat atès el caràcter intransferible que estableix la Constitució.

La Seguretat Social espanyola és l'organisme que s'encarrega de gestionar les pensions contributives —jubilació, viduïtat, orfandat i a favor de familiars—, així com les prestacions d'atur. Alhora, rep els ingressos corresponents a les cotitzacions socials del treball que, val a dir, suposen l'ingrés més important del sector públic espanyol, per sobre de qualsevol altra figura impositiva. La idea és que el sistema ha de ser capaç d'autofinçar-se, és a dir, que els seus ingressos han de ser suficients per cobrir les despeses en cada període, d'acord amb el sistema de finançament de repartiment. Això és el que s'entén per sostenibilitat del sistema. Tot i això, des de l'inici del sistema, les cotitzacions socials han servit per finançar altres

**Elisenda Palomares**  
Professora  
d'Economia  
de la UB  
epaluzie@u



**Círculo Patxot**  
Professora  
d'Economia  
de la UB  
cio.patxot@ub.edu



**Guadalupe Souto**  
Professora  
d'Economia  
de la UAB  
guadalupe.souto@uab.cat

» La Seguretat Social és el programa més important de tots en termes de despesa i l'únic amb capacitat real d'obtenir ingressos. És una competència exclusiva del Govern central



capítols de despesa social a més de les pensions contributives. Al Pacte de Toledo<sup>1</sup> de 1995 es va recollir la necessitat de separar les fonts de finançament, de tal manera que la Seguretat Social només s'encarregui de finançar la despesa contributiva. Tot i que s'ha anat avançant en aquesta línia, la Seguretat Social encara avui finança despeses no contributives, com per exemple el pagament de més de la meitat dels complements a mínims o l'assistència sanitària d'alguns treballadors. En aquest sentit val la pena citar les recents declaracions del secretari d'Estat de la Seguretat Social, Tomàs Burgos, anunciant que al 2013 la Seguretat Social deixarà de ser «el moneder que ho paga tot», ja que es pretén culminar el procés de separació de fons acordat al 1995.

Malgrat tot, fins el 2010, la Seguretat Social al conjunt de l'Estat espanyol va generar superàvits anuals, és a dir, els seus ingressos van ser superiors a les despeses. El 2000 el Govern espanyol va aprovar que com a mínim una part d'aquest superàvit s'acumulés al Fons de Reserva, en previsió de les futures

dificultats financeres que el sistema hauria d'afrontar com a conseqüència de l'envelliment de la població a partir del 2020. Però degut a la greu crisi que travessa l'economia, el 2011 la Seguretat Social va registrar per primera vegada un dèficit —tot i que mínim— als seus comptes.

### El perquè de la crisi de la Seguretat Social

Fa dècades que es parla de la necessitat de reformar la Seguretat Social si es vol evitar el seu col·lapse. En què es basen tots els estudis que preveuen la insostenibilitat del sistema a mitjà o llarg termini? La resposta s'ha de buscar en la manera en què està organitzat el sistema, que condiciona la seva evolució en gran mesura sobre l'evolució demogràfica —tot i que també hi ha altres factors que hi influeixen.

El sistema de Seguretat Social espanyol és un sistema de repartiment —o *pay-as-you-go*— és a dir, les pensions en cada moment s'han de finançar amb les cotitzacions recaptades en el mateix moment. Per contra, els sistemes de capitalització, es basen en l'estalvi periòdic d'unes quantitats que després es recuperaran en forma de pensió. Tots dos sistemes tenen avantatges i inconvenients, si bé en el cas del repartiment

1 CONGRÉS DELS DIPUTATS. *Aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con el Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse.*

## El sistema ha d'autofinançar-se: els ingressos han de ser suficients per cobrir les despeses en cada període. És a dir, la relació entre pensionistes i contribuents no pot reduir-se



és clara la seva exposició directa a l'evolució demogràfica. Per ser capaços d'afrontar el pagament de pensions en cada període es necessita que la massa de cotitzants sigui suficientment elevada, és a dir, la relació entre el nombre de pensionistes i el nombre de contribuents no pot reduir-se. En cas contrari, no quedaria un altre remei que augmentar les cotitzacions, i també aquesta via té els seus límits.

Per entendre millor el raonament anterior, i centrant-nos en el cas de les pensions de jubilació —que són amb diferència les que suposen una major proporció de despesa— cal tenir en compte quatre factors en relació al PIB<sup>2</sup>: a) la taxa de dependència demogràfica: la ràtio entre el nombre de persones en edat de jubilar-se i el de persones en edat de treballar; b) la taxa de cobertura: quantitat de pensions concedides respecte de la població que té 65 anys o més; c) la taxa de reemplaçament: relaciona la pensió mitjana de jubilació amb la productivitat, i per tant és una mesura relativa del poder adquisitiu de les pensions; i d) la taxa d'ocupació: incideix inversament en la despesa en pensions respecte del PIB: a més taxa d'ocupació menys despesa/PIB.

Com es pot deduir fàcilment, l'evolució de l'estructura per edats de la població es deixa sentir immediatament a la despesa en pensions. És cert que els altres factors podrien actuar en direcció contrària, però les variacions que es donen en la taxa de cobertura, la taxa de reemplaçament o la taxa d'ocupació són, en tot cas, molt menys importants i difícilment podrien compensar l'efecte de la dependència. És més, si ho fessin, probablement seria amb implicacions molt negatives per a l'estat del benestar.

Posem un exemple: la taxa de dependència demogràfica a Catalunya i l'Estat espanyol actualment és al voltant del 24%, però segons les últimes projeccions demogràfiques de l'INE, al voltant del 2050, pràcticament serà el doble (47%). Això, si no canvia cap dels altres factors, fa que la despesa en pensions en termes de PIB creixi des del 5% actual fins el 9,7%. Quin canvi en els altres factors es necessitaria per mantenir la despesa en termes de PIB? Per una banda, s'hauria de produir un increment elevat de la taxa d'ocupació. Al 2007, just abans de la crisi, era del 66% a l'Estat espanyol i del 72% a Catalunya, mentre que la mitjana de la UE-15 se situava al 71,3%. Tenint en compte que les taxes més elevades rondaven el 80% als països nòrdics, suposarem que es pugui arribar fins aquesta xifra en el nostre cas. En segon lloc, la taxa

de cobertura, en coherència amb el que esperaríem de la taxa d'ocupació, hauria d'eleva-se també considerablement —més població participant al mercat de treball necessàriament implicarà que aquesta població quedarà coberta pel sistema. Però com que hi haurà un desfasament temporal, ens posarem en la més optimista de les situacions al 2050 imaginant que l'ocupació serà del 80% mentre que la cobertura encara es mantindria. En aquesta hipotètica situació, fins ara s'hauria aconseguit situar la despesa en termes de PIB en poc més del 8%, més de tres punts per sobre del nivell actual. Només quedaria actuar sobre la taxa de reemplaçament. Reduir-la des del 20% actual fins el 15% suposaria deixar la despesa en termes de PIB al voltant del 7%. Dit d'una altra manera, es necessitaria reduir-la pràcticament a la meitat per mantenir la despesa constant en termes de PIB. En resum, atesa l'evolució demogràfica esperada, per mantenir la despesa en pensions de jubilació en termes de PIB s'haurien d'endurir dràsticament les condicions d'accés al sistema —limitar la cobertura— i alhora reduir la quantia de les prestacions —taxa de reemplaçament. Per això dèiem que no seria una bona notícia que els altres factors que condicionen la despesa siguin capaços de compensar el creixement de la taxa de dependència.

<sup>2</sup> Veure MORAL-ARCE, PATXOT i SOUTO, «La sostenibilidad del sistema de pensiones. Una aproximación a partir de la MCVL».

## » Degut a la greu crisi que travessa l'economia, el 2011, la Seguretat Social va registrar per primera vegada un dèficit —tot i que mínim— als seus comptes

És cert que tot el raonament anterior s'ha basat exclusivament en la banda de la despesa, sense analitzar el costat dels ingressos. Podria ser que la despesa creixi però que hi hagi possibilitats de compensar aquest increment amb els ingressos de manera que l'autofinançament del sistema continuï sent possible. El problema és que quan analitzem els ingressos, el panorama no millora en absolut. El sistema d'ingressos de la Seguretat Social es basa pràcticament de manera exclusiva en les cotitzacions dels treballadors i ocupadors. Si bé és cert que és possible introduir reformes que millorarien els ingressos —per exemple, eliminant el topalls màxims de cotització— el resultat probablement seria molt limitat. Pràcticament l'única via per incrementar els ingressos és mitjançant l'elevació dels tipus de cotització, cosa que podria provocar també efectes negatius en el mercat de treball.

### La Seguretat Social a Catalunya

Analitzar la situació de la Seguretat Social per a les diferents comunitats autònomes és difícil degut a que no es faciliten dades territorialitzades, ni d'ingrés ni de despesa. Qualsevol anàlisi d'aquest tipus requereix necessàriament la realització d'imputacions basades en criteris concrets. Segons el crite-

ri del flux monetari, els ingressos i les despeses públiques s'han d'atribuir al lloc on es materialitzen —on resideixen els pagadors o perceptors. En canvi, segons els criteris del flux del benefici, els ingressos s'han d'assignar al territori on resideixen les persones que suporten la càrrega —requereix fer hipòtesis d'incidència impositiva— i les despeses al lloc on resideixen els beneficiaris finals de la despesa —requereix fer hipòtesis d'incidència de la despesa. En el cas concret de la Seguretat Social, atès que la major part de les despeses són prestacions monetàries, és coherent adoptar la hipòtesi de que els beneficiaris coincideixen amb els perceptors de les prestacions i, per tant, la imputació territorial sota els dos criteris resulta equivalent. No obstant, en el cas dels ingressos sí que es farà necessari adoptar alguna hipòtesi d'incidència impositiva, atès que la principal font de finançament del sistema és un impost —les contribucions socials.

Les darreres estimacions d'ingressos i despeses del sistema de Seguretat Social a Catalunya poden trobar-se al treball *Resultats de la Balança Fiscal de Catalunya amb el Sector Públic Central 2006-2009* publicat pel Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat el març de 2012<sup>3</sup>. En aquest

3 GENERALITAT DE CATALUNYA. *Resultats de*

treball es realitza una estimació dels ingressos i despeses imputables per territori, i per tant del saldo de la Seguretat Social a Catalunya i a l'Estat durant el període 2006-2009. Anteriorment, dues autores del present article, Elisenda Paluzie i Guadalupe Souto, havien publicat un altre estudi amb les estimacions pel període 2004-2007<sup>4</sup>, i val a dir que els resultats pels dos anys coincidents, 2006 i 2007, són molt similars. Els resultats mostren que el saldo del sistema al cas català resulta més favorable que a la resta de l'Estat. És a dir, si bé a tot l'Estat la Seguretat Social tenia un superàvit —ingressos superiors a les despeses fins el 2011, primer any en què es registra un dèficit—, aquest resulta considerablement més elevat per Catalunya. Val a dir que aquest resultat varia poc en funció dels criteris d'imputació territorial d'ingressos i despeses que es facin servir. A banda d'això, l'estudi de la Generalitat mostra la sèrie d'ingressos i despeses imputables per territori des de 1995 fins a 2010. El saldo és positiu per Catalunya per a tot el període excepte els dos primers i els dos darrers anys, mentre que la resta de comunitats autònomes agre-

*la Balança Fiscal de Catalunya amb el Sector Públic Central 2006-2009.*

4 PALUZIE i SOUTO, *La balança fiscal del sistema de Seguretat Social català amb l'administració central.*

Gràcies a la major ocupació i productivitat, Catalunya genera prop del 19% del PIB de l'Estat, mentre que la seva població no arriba al 16%



gades mostren dèficit la majoria d'anys excepte el 2001 i el període 2003-2007. El saldo acumulat de la Seguretat Social pel període 1995-2010 és positiu per a Catalunya amb 24.774 milions d'euros. Es tracta d'un saldo molt favorable, però cal anar més enllà en l'anàlisi d'aquests resultats per entendre quines són les raons d'aquesta diferència de saldo.

En primer lloc, cal destacar el fet que Catalunya genera prop del 19% del PIB de l'Estat, mentre que la seva població no arriba al 16%. Això s'explica bàsicament per dos factors com són, una major taxa d'ocupació —persones amb feina amb relació a les persones en edat de treballar— i un major PIB per ocupat —productivitat. Alhora, aquests dos factors expliquen que Catalunya tingui capacitat per generar més ingressos al sistema de la Seguretat Social que d'altres territoris. Efectivament, la ràtio cotitzacions/PIB a Catalunya és molt semblant a la mitjana de l'Estat, però tant la taxa de participació —persones al mercat laboral en relació a les persones en edat de treballar— com la taxa d'ocupació sempre han estat superiors. Així, per exemple, el 2007 la taxa de participació total —població activa entre població de 16 i més anys— a Catalunya era del 62,5% front del 58,92% de mitjana estatal, mentre que la taxa d'ocupació total —ocupats entre població de 16 i més anys— se situava al 58,41% a Catalunya

i al 54,01% a l'Estat. Aquestes diferències continuen actualment. El 2011 la taxa de participació a Catalunya era del 63,01% per un 60,01% la del conjunt de l'Estat, i la taxa d'ocupació era, respectivament, del 50,88% i del 47,03%<sup>5</sup>.

Per la banda de la despesa, també s'extreuen conclusions interessants: a Catalunya la despesa en pensions és superior, en termes de PIB, a la resta de l'Estat. No obstant, aquesta major despesa és deguda a que el sistema cobreix una proporció de població més àmplia. És la conseqüència lògica del que s'ha exposat abans: majors taxes de participació i ocupació al mercat laboral, que generen més ingressos presents i impliquen més població amb drets de percebre pensions al futur.

La descomposició de la despesa en pensions per comunitats autònomes en els quatre factors esmentats anteriorment —taxa de dependència, taxa de cobertura, taxa de reemplaçament i inversa de la taxa d'ocupació— permet comprovar com és la major taxa de cobertura en el cas català la que explica la seva major despesa en pensions en termes de PIB. La taxa de dependència demogràfica i la taxa de reemplaçament resulten pràcticament les mateixes. Pel

<sup>5</sup> Aquestes dades de participació són més baixes que les presentades a l'apartat 1 perquè consideren tota la població de 16 i més anys en comptes de la població de 16-64 anys.



» El 2007 el superàvit de la Seguretat Social a Catalunya oscil·la, depenent del mètode de càlcul entre l'1,59% i l'1,85% del PIB. A la resta de l'Estat seria tan sols del 0,13% o del 0,07% del PIB

que fa a la taxa d'ocupació és clarament més favorable en el cas català, i per tant aquest factor fa que la despesa en pensions de jubilació respecte del PIB decreixi —ja que actua inversament. No obstant la major taxa de cobertura compensa amb escreix l'efecte de la taxa d'ocupació i fa que la despesa en termes de PIB sigui més gran a Catalunya que a la resta de l'Estat.

Així doncs, la Seguretat Social a Catalunya genera més ingressos i més despeses que la resta de l'Estat. Però, el saldo del sistema, és a dir, la diferència entre els ingressos i les despeses, és més o menys favorable? La resposta és que el balanç, tot i ser positiu per a tot l'Estat abans de la crisi, ho és encara més en el cas català. Concretament, el 2007 el superàvit de la Seguretat Social a Catalunya es va estimar al voltant del 1,59% del PIB, mentre que a la resta de l'Estat seria tan sols del 0,13% del PIB. La comparació resulta encara més favorable a Catalunya quan s'adopta el criteri del flux del benefici per territorialitzar els ingressos. En aquest cas el superàvit seria del 1,85% del PIB en el cas català, i només del 0,07% del PIB a la resta de l'Estat.

### L'impacte de l'actual crisi econòmica

L'evolució dels comptes de la Seguretat Social no ha estat gens favorable en

aquests darrers anys degut a la profunda crisi econòmica. El fort creixement de la taxa d'atur ha provocat que els ingressos del sistema s'hagin vist considerablement afectats, mentre que les prestacions, tant en nombre com en quantia, no han parat de créixer. De fet, com indicàvem, el 2011 ha registrat per primera vegada un dèficit del sistema, tot i que mínim —un 0,6% del PIB. Però el 2013, el projecte de pressupostos de l'Estat recentment aprovat pel Consell de Ministres preveu la utilització d'una part del Fons de Reserva per a cobrir la despesa. Aquesta situació és prou greu, ja que totes les projeccions situaven els primers dèficits del sistema de la Seguretat Social més allà del 2020, amb l'entrada a la jubilació de les generacions més nombroses —el conegut com a *baby boom*. La crisi ha avançat considerablement el pitjor dels escenaris.

Què cal esperar en el futur? Doncs com s'ha exposat anteriorment, les previsions no són gens optimistes ni per a l'Estat espanyol ni per a Catalunya. El propi sistema d'organització de la Seguretat Social per una banda, i les projeccions demogràfiques per una altra, semblen conduir irremediablement el sistema cap a la insostenibilitat financera, a menys que es posin en marxa profundes reformes que tinguin efectes tant per la banda dels ingressos com de les despeses. En aquest

sentit, la darrera reforma del sistema de Seguretat Social espanyol aprovada el 2011 i que començarà a aplicar-se el 2013 és un primer pas d'entitat cap a la recerca de la sostenibilitat, tot i que el seu calendari d'aplicació —no culminaria fins el 2027— pot condicionar la seva efectivitat.<sup>6</sup> Com a punts destacables d'aquesta reforma cal mencionar, en primer lloc, l'endarreriment progressiu de l'edat de jubilació des dels 65 fins als 67 anys, tret dels cotitzants amb 38,5 anys o més de cotització, que podran continuar jubilant-se als 65. Aquesta mesura implicaria la reducció de la taxa de dependència demogràfica pel simple fet que es calcularia d'una altra manera —població de 67 i més anys respecte a la població 16-66—, així com de la taxa de cobertura. En segon lloc, la reforma també contempla la introducció d'un «factor de sostenibilitat» per tenir en compte l'evolució de l'esperança de vida a l'hora de calcular les pensions. Però, de moment, només es contempla la introducció d'aquest factor a partir de 2027, sense que s'hagi establert com es definirà ni com serà exactament la seva aplicació.

<sup>6</sup> Des dels acords del Pacte de Toledo s'han produït diverses reformes que han ajustat en alguna mesura la fórmula de càlcul de la pensió.

El projecte de pressupostos de l'Estat de 2013 preveu utilitzar el Fons de Reserva per a cobrir una part de la despesa. Això estava previst que passés el 2020



## Conclusions

La crisi del sistema de pensions a partir del 2020 és un tema recurrent. Al tenir causes demogràfiques és un dels problemes més previsibles. Paradoxalment això no ha impedit l'ajornament de la reforma necessària. L'actual crisi econòmica empitjora el problema. La dràstica caiguda de l'ocupació ha motivat l'aparició de dèficits el 2011, deu anys abans de la jubilació de la generació de l'explosió demogràfica.

La possibilitat d'una eventual constitució d'un sistema català de Seguretat Social independent altera el problema de forma, potser marginal, però no menyspreable. Si s'analitza la situació de Catalunya, destaca en primer lloc, la major capacitat de generar ingressos per cotitzacions, degut a una major taxa d'ocupació i a un major nivell de productivitat —o PIB per capita. Aquest avantatge, però, comporta certs inconvenients. Atès el caràcter contributiu del sistema, la major taxa d'ocupació porta associada una major taxa de cobertura i per tant, un major nivell de despesa. En segon lloc, degut al caràcter redistributiu del sistema, la ràtio entre pensió mitjana i productivitat mitjana a Catalunya era menor que a la resta de l'Estat. Un sistema propi de Seguretat Social permetria alleugerir aquesta càrrega. Finalment, la gran

incògnita roman en l'evolució futura de la taxa de dependència demogràfica. Si bé la població local envellida en el futur es fàcilment previsible, l'entrada i la permanència en el futur dels immigrants resta una incògnita, que depèn en bona mesura del comportament del mercat de treball, àmbit en el que Catalunya pot esperar perspectives millors que la resta de l'Estat. ◀

---

## MÉS INFORMACIÓ

CONGRÉS DELS DIPUTATS. *Aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con el Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*. Butlletí Oficial de les Corts Generals, núm. 134, de 12 d'abril de 1995.

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Resultats de la Balança Fiscal de Catalunya amb el Sector Públic Central 2006-2009*. Barcelona: Departament d'Economia i Coneixement, 2012.

MORAL-ARCE, Ignacio, PATXOT, Concepció i SOUTO, Guadalupe. «La sostenibilidad del sistema de pensiones. Una aproximación a partir de la MCVL». *A Revista de Economía Aplicada*, núm. E-1, vol. XVI, pàg. 29-66.

PALUZIE, Elisenda i SOUTO, Guadalupe. *La balança fiscal del sistema de Seguretat Social català amb l'administració central*. Barcelona: Cercle d'Estudis Sobiranistes, 2009.

---