

PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS DE INVALIDEZ: EL LÍMITE DE INGRESOS Y LA EQUIVALENCIA ACTUARIAL

NON-CONTRIBUTORY DISABILITY BENEFITS: THE LIMIT OF INCOME AND THE ACTUARIAL EQUIVALENCE

Daniel Hernández González¹

Actuario de la Administración de la Seguridad Social. España

Resumen

El límite de ingresos es una herramienta útil para objetivar la carencia de rentas y permitir la obtención de pensiones no contributivas. Sin embargo, su aplicación práctica da lugar a escenarios de escasa justificación técnica o social, por lo que el uso de la equivalencia actuarial sería de gran utilidad para determinar de una forma más adecuada el verdadero estado patrimonial del individuo a lo largo del tiempo y, con ello, la realidad de sus derechos en materia de seguridad social.

Palabras clave

Pensiones no contributivas; Invalidez; Límite de ingresos; Equivalencia actuarial.

¹ Correo electrónico: daniel.hernandez@actuarios.org

Abstract

The limit of earnings is an useful tool to define the lack of income and allow access to a non-contributory pension. However, its practical application promotes scenarios with poor technical or social justification, so the use of actuarial equivalence would be useful to determine adequately the person's real patrimony in the long term and, thus, the reality of their rights of social security.

Keywords

Non-contributory pensions; Disability; Limit of income; Actuarial equivalence.

JEL: G22, H55, J14.

1. Introducción

En el presente artículo se revisarán ciertos aspectos de las pensiones no contributivas en su modalidad de invalidez, básicamente desarrolladas en el Título II, capítulo V, sección tercera del *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social*, centrando nuestra exposición en el límite de ingresos que permite la percepción de una prestación y en la posibilidad de aplicación de la equivalencia actuarial para determinar los ingresos que deben adecuarse a dicho límite, si bien algunas de las apreciaciones aquí realizadas se pueden trasladar a otras prestaciones.

2. Invalidez no contributiva. Límite de recursos propios

Los artículos 144 a 149 de la Ley General de Seguridad Social definen las prestaciones de invalidez no contributiva y el límite de recursos propios que el legislador propone para la objetivación de la carencia de rentas o ingresos propios en el caso de beneficiarios o posibles beneficiarios de este tipo de prestación.

Así, se considerará que existen rentas suficientes –y por tanto no se cumplen los requisitos para tener derecho a la prestación referida- cuando la suma de los mismos, en cómputo anual, sea superior a la cuantía de la pensión correspondiente fijada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, con ciertas particularidades para el caso de unidades económicas. Tras la aprobación de la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, las cuantías resultantes son compatibles con las rentas o ingresos anuales de que disponga cada beneficiario siempre que los mismos no excedan el 25% del importe, en cómputo anual, de la pensión no contributiva.

Uno de los elementos que rigen la voluntad del legislador en cuanto al establecimiento de un límite que determine la suficiencia o insuficiencia de ingresos responde, a nuestro entender y entre otros aspectos, a la intención de evitar el enriquecimiento injusto por parte de quienes tengan capacidad económica en detrimento de las personas verdaderamente necesitadas y de impedir el aprovechamiento de recursos que tienen como pilares la solidaridad y la protección ante la carencia de patrimonio suficiente para la subsistencia, objetivando el legislador mediante el citado límite qué se debe entender por ingresos “suficientes o insuficientes”.

No promoveremos aquí la discusión acerca de la aplicación del límite de recursos propios individual o del límite de recursos acumulado de la unidad familiar, cuestión que ya fue revisada por la sala cuarta del

Tribunal Supremo, optando a nuestro juicio por la forma sobre el fondo, mediante Sentencia de 30 de diciembre de 1994. Sin embargo, sí queremos abrir un debate, en primer lugar, acerca de la aplicación del artículo 145 de la Ley General de la Seguridad Social y su función dentro del sistema de protección social, pues entendemos que su estricta literalidad da lugar a una incertidumbre innecesaria en materia de prestaciones no contributivas.

Supongamos, para el ejercicio 2007, el caso de una persona con discapacidad superior al 75% y posible beneficiaria de una pensión de invalidez no contributiva que forma una unidad económica familiar con un ascendiente en primer grado. Si, en el ejercicio de cómputo, el ascendiente no tuvo ingresos y el posible beneficiario los tuvo por un importe de 8.500 €, esta cantidad superaba el límite de recursos propios que establecía la ley para ese ejercicio sin que obviemos el artículo 145.2 de la misma² y, por tanto, la persona con discapacidad no tendría a priori derecho a una pensión no contributiva de invalidez mientras que, sin embargo, si el beneficiario no tuvo ingresos y es el ascendiente en primer grado el que los obtuvo por 18.000 €, no se sobrepasó el límite de acumulación de recursos para unidades económicas y por tanto sí se hubiera tenido derecho a la prestación.

De ser posible esta situación estaríamos en un caso de desequilibrio en el sistema de prestaciones generado por la aplicación del límite de ingresos que determina la existencia de recursos suficientes, puesto que las necesidades de la persona con discapacidad –y aquí, por extensión, de la unidad familiar- son las mismas en ambos escenarios y, sin embargo, el tratamiento otorgado no es equivalente en términos cuantitativos ni

² Más que cantidades concretas, máxime cuando hemos constatado la existencia de resoluciones administrativas que aplican el incremento del 50% para grandes discapacidades en cuanto al límite familiar pero que no lo aplican para el mismo caso en cuanto al límite propio, lo interesante es la situación en su conjunto.

cualitativos. Este planteamiento, además de generar incertidumbre, indudablemente fomentará el fraude en la comunicación de ingresos y no debería obviarse por mucho que pueda recurrirse a las prestaciones del artículo 181 de la ley, pues tampoco son equivalentes.

La literalidad del artículo 145 no permite entonces valorar la totalidad de las situaciones de necesidad de una forma eficiente (quizás está más centrada en impedir el cobro simultáneo de varias prestaciones públicas -como la incapacidad y la viudedad- que en solventar algunas situaciones de necesidad) y genera indefensión en casos concretos, posibles y objetivos. La ley, que afortunadamente evita obstáculos derivados de la convivencia en relación con la pérdida o minoración de los derechos de pensión, no parece adaptada, sin embargo, a la realidad social de situaciones como la que aquí se describe.

Para finalizar este apartado nos inclinamos hacia un cálculo del límite de recursos propios que asumiera las siguientes apreciaciones:

- Si bien la base de cálculo es la recogida en el artículo 145.1 de la Ley General de Seguridad Social, creemos que debería ser siempre incrementada con la cuantía que indica el artículo 145.6 de la misma ley cuando así lo determine el grado de invalidez (véase la nota número 2), puesto que, a nuestro juicio, dicha cuantía forma parte de la prestación y no es ajena a la misma.
- De igual forma, en puridad, el límite de recursos, propios o de la unidad computable, debería incluir las variaciones reales que han tenido lugar en el Índice de Precios al Consumo puesto que son uno de los componentes utilizados en las posteriores actualizaciones de las pensiones vía Presupuestos Generales y por tanto en la determinación de su valor.

3. Los ingresos computables

Otro elemento sobre el que conviene detenerse aquí es el concepto de ingreso que propone el *Real Decreto Legislativo 1/1994* en su artículo 144.5: “*se considerarán como ingresos o rentas computables, cualesquiera bienes y derechos, derivados tanto del trabajo como del capital, así como los de naturaleza prestacional [sic.]*”.

Si ya esta redacción genera incertidumbre desde un principio al no aclarar si se hace referencia a ingresos brutos o netos –y no son lo mismo, ni en cuantía, ni en destinatario o finalidad-, creemos que también genera desequilibrios al equiparar los ingresos a plena disposición del individuo con, entre otras, las partidas percibidas como consecuencia del resarcimiento de gastos ya satisfechos por aquél para la cobertura de necesidades básicas en función de su condición de persona desfavorecida, considerando todos ellos bajo el paraguas de “*gastos de naturaleza prestacional*”.

Así ocurre con la persona con capacidad económica limitada que ha de hacer frente por primera vez a una situación de discapacidad y que ha tenido que sufragar gastos como el acondicionamiento de vivienda, la grúa elevadora, etc., desembolsos que no se encontrarían cubiertos en parte o en su totalidad por las distintas Administraciones Públicas, pero algunos de los cuales le pudieran ser reintegrados parcialmente por las mismas a través de sus programas de protección social atendiendo a su desfavorable situación física y/o económica.

La consideración de ingresos planteada en la ley haría que la persona a la que se le resarzan ciertos gastos no sujetos a liberalidad y realizados previamente en detrimento de su patrimonio tenga una mayor probabilidad de superar los límites de ingresos propios establecidos para las

pensiones no contributivas –sin perder de vista el artículo 145.2- si se consideran como ingresos, por ejemplo, los reintegros realizados por la Administración que son percibidos por esa misma persona en razón de gastos previos destinados a cubrir sus necesidades básicas y que le han sido reintegrados por encontrarse en una situación física y/o económica desfavorable, mientras que otro beneficiario que no haya tenido que realizar el desembolso descrito podría encontrarse en una situación tal que, dentro de los límites legales, no tuviera impedimento alguno para el cobro de la prestación.

El criterio utilizado haría que también se considerasen ingresos, por ejemplo y salvo opinión más autorizada, las hipotéticas devoluciones tributarias percibidas a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, devoluciones que responden al hecho de que la Administración Tributaria ha percibido con anterioridad más recursos de los que al afectado le correspondía pagar o, también y entre otras, las partidas percibidas indebidamente por la Administración en su relación con los ciudadanos: multas y sanciones, embargos, etc. que, una vez recurridas y con resultado final favorable al afectado, han supuesto un reintegro a su patrimonio.

Por último, no debe omitirse el caso de la percepción de ingresos de prestaciones que correspondan a distintos ejercicios pero que se perciben en un único plazo por dilación en los procedimientos administrativos y legales, escenario que, de nuevo, facilitaría la superación del límite de ingresos del ejercicio si no se produce la correcta imputación de cada partida al año de origen.

Atendiendo a todo lo anterior, creemos sometible a discusión la inclusión como ‘ingresos’ sujetos al artículo 144.5 de ciertas cantidades, contrastables y definidas perfectamente en origen y destino, que se perciben y dedican a resarcir ciertos gastos anteriormente satisfechos por el

mismo individuo por su situación social, personal y económica, esto es, que se dedican a reequilibrar su patrimonio, e igual opinión tenemos respecto a otras partidas tales como las devoluciones tributarias, las devoluciones administrativas por cobros indebidos o recurridos con resultado favorable al interesado, etc., entendiendo como no racional desde el punto de vista económico y social el sesgo y el desequilibrio que origina la definición de ingresos actual.

Nos planteamos si estas partidas debieran estar o no incluidas en la concepción de ingresos que propugna la legislación según su espíritu y desarrollo, teniendo en cuenta que el escenario actual incluso impide al teórico receptor, si quiere acceder a una pensión no contributiva o mantenerla, el acceso a posibles derechos que sí se ofrecen a otras personas, seguramente con menores o al menos distintas necesidades globales, como pudiera ser el acceso a la renta básica de emancipación o similares.

4. La relación entre prestaciones y límite de ingresos propios

4.1. Cuestiones previas

Antes de abordar ciertas cuestiones de interés, primero dejamos constancia de otros aspectos que requerirían más profundidad de análisis.

Es contrastable la insuficiencia de las pensiones no contributivas para afrontar las necesidades totales de una parte de sus destinatarios; para corroborar esta afirmación no es necesario recurrir a estudios económico-actuariales ni preguntar a los propios destinatarios, pues, aun cuando la prestación de un ejercicio estuviera equilibrada con las necesidades que pretende cubrir, la misma existencia de una actualización

futura regulada en base a incrementos de precios pasados reconoce la existencia de un intervalo de tiempo en el que el beneficiario hace frente a los incrementos de precios acaecidos con una prestación exenta de actualización, y no se verá resarcido de tales incrementos hasta pasado un tiempo, cuando se reconozca y aplique la revalorización pertinente.

Pero no es menos cierto que estas prestaciones se deben ajustar en todo caso a la contribución – o mejor a la no contribución- realizada por cada persona, aun cuando en la práctica existan “desajustes” no imputables al ciudadano como, por ejemplo, la edad mínima para el acceso al trabajo, que, sin perder su bondad, limitan la posibilidad de obtención de una pensión contributiva por causas ajenas al interesado y se acentúan en prestaciones que necesitan mayor recorrido para su percepción.

Centrémonos ahora en la existencia de una operación de seguro de accidentes de carácter voluntario, que hace que la cobertura de contingencias a través de esta opción privada pueda entenderse como una mejora voluntaria de las prestaciones de la Seguridad Social.

El seguimiento del criterio legal y administrativo actual hace que tal mejora de las prestaciones de la Seguridad Social, cuyo único objetivo es hacer frente a situaciones desfavorables en caso de la ocurrencia de un hecho fortuito, lesivo y ajeno a la voluntad del asegurado, sea así un impedimento para el acceso y mantenimiento de las prestaciones públicas no contributivas que se pretende complementar, por lo que existen voces que defienden que algunas de estas prestaciones, no recurrentes en el tiempo y siempre con las particularidades y dentro de los límites que posteriormente veremos, no suponen un enriquecimiento injusto para el beneficiario.

Dentro de estas cuestiones previas, cualquier interesado podría cuestionar el porqué de la exención de estas indemnizaciones, dentro de los límites legales, en un impuesto que grava la capacidad económica del contribuyente, tal es el Impuesto sobre la Renta para las Personas Físicas frente a la inclusión el criterio social, o por qué para ciertas medidas sociales se habla de "*fuentes regulares de ingresos*" mientras en este criterio concreto de Seguridad Social cualquier situación puntual y no recurrente puede ser motivo de controversia entre las partes.

Vamos incluso más allá, porque según Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Sala de lo Social de Andalucía (Sevilla) de 22 de febrero de 2002, ciertas indemnizaciones son de "*naturaleza patrimonial*" y no rendimiento, y por tanto según el criterio de ese Tribunal no computan en la determinación de los ingresos tal y como los entienden en la práctica la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas encargadas de la gestión de las prestaciones no contributivas. Así ocurriría, por ejemplo, con las indemnizaciones abonadas por compañías de seguros por accidentes de tráfico, aspecto que viene a corroborar la incertidumbre que se deriva de la definición actual de la normativa social en cuanto a la consideración de ingresos computables.

4.2. Equivalencia actuarial de las indemnizaciones

Como norma general, en la práctica indemnizatoria privada existe la posibilidad de elección entre un capital o una prestación en forma de renta que sea actuarialmente equivalente al anterior en función de la esperanza de vida del beneficiario o perjudicado. Esta posibilidad recoge sugerencias doctrinales y jurisprudenciales coincidentes en la conveniencia de que una indemnización sea satisfecha en forma de renta vitalicia según las necesidades del destinatario.

Si acudimos al principio actuarial de equivalencia estática, la equivalencia entre aportaciones y prestaciones que sustenta lo expuesto con anterioridad sería:

$$\sum_{t=t_0}^m E[P(\omega, t)] \cdot v^t = \sum_{t=t_0}^m E[K(\omega, t)] \cdot v^t \quad , \quad v^t = \frac{1}{(1+i)^t}$$

donde:

$$E[P(\omega, t)] = \sum_t P(\omega_t; t) \cdot p(\omega_t) \quad , \quad \text{subproceso de aportaciones}$$

$$E[K(\omega, t)] = \sum_t K(\omega_t; t) \cdot p(\omega_t) \quad , \quad \text{subproceso de prestaciones}$$

La renta vitalicia, entre otros elementos de interés, es de gran relevancia en los casos de grandes incapacitados pues, de forma general, aporta una mayor estabilidad al futuro desde un punto de vista económico, limita el riesgo de enriquecimiento injusto por parte de los administradores del patrimonio y evita a su vez el riesgo de inversión del capital indemnizatorio.

Sin embargo, la falta acreditada de ingresos, la alta incertidumbre sobre las necesidades futuras en situaciones personales, sociales y familiares complejas, el riesgo sobre las prestaciones públicas a que se pudiera o no tener derecho legalmente, la escasa diligencia y celeridad en el desarrollo normativo para las personas dependientes u otros factores similares son elementos que pudieran aconsejar el cobro íntegro de una partida en forma de capital y no de renta vitalicia, aun cuando desde el punto de vista económico sí pudiera optarse por la segunda opción.

Ambas alternativas son procedimientos actuarialmente equivalentes bajo determinadas condiciones y al beneficiario le sería indiferente desde el punto de vista actuarial la percepción de una u otra si bien, si llevamos estos preceptos a las prestaciones no contributivas de invalidez y al límite de ingresos establecido, la percepción de un capital determinado podría hacer que se superasen los límites fijados por la legislación, mientras que podría no ocurrir en el caso de la percepción en forma de renta, opción a la que no será siempre posible o aconsejable acudir.

Por todo ello nosotros apoyamos la utilización de la equivalencia actuarial en la determinación de los ingresos a enfrentar al límite recogido por ley en cuanto a pensiones no contributivas, y valoramos positivamente la distribución de determinados “ingresos” durante la vida esperada del beneficiario.

Cuando la Ley General de Seguridad Social hace referencia a “recursos suficientes” creemos que debería pensar en un escenario de ingresos estable y sostenido, que es el que realmente aporta capacidad a los individuos para hacer frente a sus necesidades y a los eventos desfavorables. Este escenario puede venir dado directamente, por ejemplo con el derecho a una pensión, un trabajo remunerado, etc., pero también indirectamente, a través de la equivalencia actuarial de capitales propuesta, equivalencia que evitaría la concesión de una pensión no contributiva en casos de cobros únicos de cuantías relevantes, que sí superarían los límites legales sobre ingresos, pero no impediría la percepción de pequeñas cuantías compatibles con las prestaciones no contributivas.

Supongamos el siguiente ejemplo para una persona de veinte años que sufre a raíz de un accidente en 2007 una discapacidad superior al 75% y que solicita una pensión no contributiva, bajo dos supuestos indemnizatorios perfectamente posibles:

- a) El cobro no recurrente de un capital por importe de 600.000 €
- b) El cobro no recurrente de un capital de 9.000 €

Atendiendo a estas consideraciones y supuesto que no se cumplen los requisitos necesarios para acceder a una pensión contributiva, la prestación no contributiva solicitada en 2008 en ambos casos le sería denegada, ya que, sin perder de vista el artículo 145.2 del *Real Decreto Legislativo 1/1994*, sus ingresos superan los límites legales establecidos. Ahora bien, si se recurre a la renta actuarial vitalicia anual *pospagable* equivalente bajo unas bases técnicas determinadas y sin la aplicación de mortalidad adicional o gastos de gestión, en el primer caso resultaría en 32.863,79 € anuales, superando con creces los límites mencionados, mientras que en el segundo caso la renta actuarial vitalicia supondría 492,96 € anuales, compatible por tanto esta última con la prestación no contributiva.

En resumen, entendemos adecuada la aplicación de la equivalencia actuarial entre renta vitalicia y capital para la determinación de ingresos computables, independientemente de la opción que se escoja por el beneficiario, como mínimo en aquellos casos objetivos que completen las prestaciones de la Seguridad Social, pues creemos que esta aplicación no conculca los principios contenidos en la Ley General de Seguridad Social en cuanto a la existencia de un límite que determina qué debe entenderse por recursos suficientes y, sin embargo, sí nos parece justa y equilibrada desde planteamientos económico-actuariales y sociales.

5. Conclusiones

Desde nuestro punto de vista las prestaciones no contributivas de invalidez presentan cierta incertidumbre en relación al escenario de

protección social actual, escenario que ha evolucionado a un ritmo diferente respecto al que engloba a dichas prestaciones.

Sin dejar de reconocer que el asunto es más complejo que lo aquí expuesto y requiere una mayor profundidad, no debería desdeñarse una revisión de las prestaciones no contributivas en su conjunto bajo un mayor contexto de racionalidad económica, adaptándolas a la realidad y las necesidades actuales, posiblemente con una redefinición de objetivos y destinatarios, analizando su papel una vez contemplada la posible sustitución de algunas de estas prestaciones por otras vinculadas a la dependencia, sin perjudicar en cualquier caso la relación entre prestaciones contributivas y no contributivas y sin obviar el fundamento de estas últimas: la existencia de situaciones desfavorables ajenas a la voluntad de los ciudadanos.

Fecha de recepción del artículo: 19 de diciembre de 2008

Fecha de aceptación definitiva: 10 de enero de 2009
