

PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL



PENSIONES:

SISTEMAS PUBLICOS
Y PREVISION PRIVADA



OBRA SOCIAL DE LA CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS

INTRODUCCIÓN

La preocupación de amplias capas de la población española en punto a las pensiones que habrán de recibir en el momento de su jubilación, o a las cantidades que habrá de percibir su familia en caso de fallecimiento, es cuestión que merece una especial atención. Y ello no sólo por las implicaciones económicas que un tema de semejante calado tiene sino, muy especialmente, porque sus connotaciones de carácter social afectan a los estratos más sensibles de la población.

Confluyen además en él, actualmente, aspectos públicos y privados que coadyuvan a hacer más complejo su tratamiento y las propuestas de soluciones que pudieran resultar más efectivas. En efecto, las dificultades que atraviesa el empleo en nuestro país, el alargamiento de la vida media, con el consiguiente aumento en el número de pensionistas, y la deficitaria estructura financiera de la seguridad social española son razones suficientes como para considerar preocupación prioritaria todo lo relativo a la reforma del sistema de pensiones públicas. Y en ese camino se anda.

Las recomendaciones contenidas en el llamado «Pacto de Toledo» y los acuerdos recientemente alcanzados entre el gobierno y los sindicatos (Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores), así como la publicación del proyecto de Ley de consolidación y racionalización del sistema de seguridad social, son muestra clara de que hay una firme decisión de consolidar un sistema público de pensiones que brinde un cierto nivel de protección a la población española.

Pero no es menos cierto que esa población se ha percatado, desde hace algunos años, de que es muy posible que los grados de prestación que pueda brindar en el futuro el sistema público de pensiones no alcancen a cubrir sus necesidades o sus aspiraciones. La figura de los planes privados irrumpe así en el horizonte financiero con una cre-

ciente importancia desde una perspectiva tanto individual como global. Globalmente, porque los fondos de pensiones actúan sobre los mercados financieros como inversores institucionales con mayor peso específico cada día que, como muestra la experiencia internacional, no asumen ya un papel pasivo —inversor que compra o vende, según las circunstancias del mercado—, sino que actúan directamente sobre la gestión de las empresas propiciando el cambio de los administradores cuando entienden que tal actuación puede beneficiar a sus intereses. Igualmente, sus efectos sobre el ahorro merecen una especial atención, puesto que si bien la seguridad que proporcionan los planes de pensiones puede influir en las decisiones de gasto, la experiencia muestra que el efecto neto (es decir, descontado el efecto fiscal) es, en general, positivo. Un último elemento de gran importancia es, obviamente, la influencia de la fiscalidad.

Sobre este amplio conjunto de cuestiones se ha programado el presente número de *Perspectivas del Sistema Financiero*.

El primero de los trabajos que lo integran, de **José Antonio Herce**, pretende mostrar una panorámica general de la situación en que se encuentra nuestro sistema de pensiones públicas. La constatación de sus necesidades de reforma es un dato de partida admitido con absoluta generalidad por todos los implicados en el proceso, y las únicas dudas que cabe plantear son en qué puntos concretos de reforma se ha de actuar con mayor o menor rigor. Algunos de ellos, no obstante, son tan evidentes que parece ociosa cualquier discusión. La necesidad de retrasar las edades de jubilación en un país como el nuestro, en el que la esperanza de vida de hombres y mujeres se ha alargado de forma sensible, es una obviedad. Una incorporación tardía al mundo laboral y una jubilación temprana imposibilitaría cualquier esquema de financiación de las pensiones, aparte de que no es concebible que se pueda per-

manecer durante quince o veinte años, en buenas condiciones físicas y mentales, contemplando desde fuera la actividad laboral de los demás.

Justamente porque los aspectos demográficos resultan absolutamente determinantes para la adopción de cualquier política razonable es por lo que se ha recabado la opinión de un experto consagrado en estos temas como es **Antonio Redecillas López de Sabando**, cuyas conclusiones tienen el peso que da la irrefutabilidad de los hechos.

Por su parte, **Francisco Alvira Martín, José García López y Francisca Blanco Moreno** nos ofrecen la posición de la opinión pública respecto de la necesidad de la existencia de un sistema de previsión privado. Y quizá lo más destacable de su análisis es que, a pesar de la menor confianza observada en el sistema público de pensiones, no se ha producido todavía un espectacular aumento en la contratación de planes privados, quizá debido a una información insuficiente, quizá por la existencia de otros productos alternativos de ahorro cuyo régimen fiscal los hace más atractivos.

Justamente para paliar la insuficiencia de información, **Ernesto Sanz Arnal** desarrolla con amplitud los canales a través de los cuales ha discurrido en España la previsión social complementaria, a través de la constitución de fondos internos, las mutualidades de previsión social, los contratos de seguros de jubilación y los planes y fondos de pensiones. De su trabajo conviene resaltar dos afirmaciones singularmente importantes. De un lado, la esperanza de que el cambio en las actitudes de los españoles ante el ahorro —tanto por el crecimiento de la renta como por la preocupación ante un futuro laboral incierto— haga posible un crecimiento de los planes de pensiones individuales. De otro, sus dudas respecto a que los planes desarrollados por las empresas puedan incrementarse si no van unidos a una reducción de las cotizaciones empresariales a la seguridad social.

En el artículo de **Joan Montllor y María Antonia Tarrazón** se realiza un ejercicio de análisis de los posibles efectos de los planes de pensiones tanto sobre el ahorro como sobre los mercados de capitales. En España, la incidencia de los fondos de pensiones es todavía débil como consecuencia de que, en comparación con otros países, las economías domésticas españolas presentan un nivel bajo de previsión. Sin embargo, se señala cómo ha crecido notablemente en los últimos años. Los autores concluyen que los planes de pensiones favorecen ligeramente el ahorro en un contexto de perspectivas estables de la seguridad social y que una presencia importante de los fondos en el mercado de capitales puede dar lugar a una mayor volatilidad y a una potenciación de la orientación del sistema financiero hacia el mercado en detrimento de su orientación bancaria.

El trabajo de **Eduardo Ramírez Medina** aborda las cuestiones fiscales que suscitan los sistemas de previsión social empresarial. El factor tributario resulta clave para el funcionamiento de la previsión social privada y complementaria y es éste un dato que se subraya prácticamente por la totalidad de los expertos. La mayor o menor fortuna con que se diseña su régimen fiscal es, en consecuencia, vital para el éxito de la previsión complementaria. Y ha de reconocerse que el desarrollo normativo de esta materia ha sido singularmente complejo y ha dado origen a un número de conflictos judiciales entre la Administración y los contribuyentes mayor del que hubiera sido deseable. Por eso, resulta especialmente clarificador este trabajo, en el que se marcan las distintas etapas por las que ha discurrido el tratamiento fiscal de la previsión social empresarial, antes y después de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, y el impacto que ha de producir la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados en cuanto a la exteriorización de los fondos internos que todavía existen. Debe destacarse, además, la referencia a la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1996, que ha clasificado el tratamiento de las prestaciones satisfechas por entidades aseguradoras a los beneficiarios en el marco de un contrato de seguro colectivo, en el supuesto de fallecimiento, incluyendo estas prestaciones en el ámbito objetivo del Impuesto sobre Sucesiones.

Como es habitual, se ha encomendado a dos periodistas de reputada experiencia en la información económica como son **Mariano Guindal y Mar Díaz-Varela** la presentación de las respuestas dadas a una breve encuesta sobre los aspectos que, en materia de planes de pensiones, se han considerado más destacables.

Las personas a quienes se ha solicitado su opinión han sido cuidadosamente seleccionadas en el ámbito de la Administración (**Juan Carlos Aparicio**, Secretario de Estado para la Seguridad Social, y **Cristóbal Montoro**, Secretario de Estado de Economía), las Cajas de Ahorros (**Juan Pedro Álvarez Giménez**, Director General de El Monte; **Amado Franco**, Director General de Ibercaja, y **José Luis Méndez**, Director General de Caixa Galicia), el mundo asegurador (**Gabriela González-Bueno**, Directora General del Grupo CASER, y **Jerónimo Sanz Valdés**, Secretario General de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social), el ámbito empresarial (**Vicente Boceta**, Secretario General del Círculo de Empresarios) y el político (**Francesc Homs**, portavoz económico de CiU y Presidente de la Comisión de Industria del Congreso).

La perspectiva que los encuestados brindan amplía y enriquece notoriamente el análisis técnico y teórico, mostrando con toda viveza la riqueza de matices que la realidad imprime a estos problemas.

En la sección de Documentos se difunde el «Pacto de Toledo», cuya importancia para el conocimiento de la realidad de la seguridad social española —y, concretamente, del futuro de los planes y fondos de pensiones— no necesita ser encarecida, así como el acuerdo sobre consoli-

ción y racionalización del sistema de seguridad social y el Proyecto de Ley en que tal acuerdo se ha plasmado, dando así una información que entendemos completa sobre los documentos más actuales en relación con la seguridad social española.

LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA (*)

José A. Herce

I. FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Los indicadores básicos del sistema español de pensiones contributivas (ver cuadro núm. 1), muy conocidos después de numerosas publicaciones que han llamado la atención sobre su deterioro, invitan a la sociedad española a acometer sin tardanza una reforma que tiene varias dimensiones. Sólo destacaré dos: la primera es la dimensión psicológica-colectiva, y la segunda se refiere a la acción a emprender a cargo de los representantes de la propia sociedad. Ambas evocan, respectivamente, la percepción social del problema de las pensiones y su reforma.

Este trabajo está destinado a fundamentar, desde el punto de vista económico, las que, a mi juicio, son las líneas más correctas para abordar ambas dimensiones. La economía, que es una «ciencia triste», porque siempre nos recuerda que no podemos comprar con cuatro pesetas (recursos escasos) algo que vale un duro (ambiciones desmesuradas), me sirve aquí para contar las habas, lo cual no es poco cuando la confusión en los planos perceptivo y de la acción es tan considerable.

El sistema español de pensiones contributivas, en la actualidad, funciona mal y bien a la vez. Posee elementos gestados hace tiempo y operando en la buena dirección y enormes distorsiones que habrá que corregir antes de que los efectos de estas últimas dominen irremediablemente a los primeros.

Por una parte, nuestro sistema de pensiones se beneficia todavía de los favorables efectos que introdujo la reforma de 1985. Recuérdese que esta reforma, que, entre otros aspectos, hizo pasar de dos a ocho el número de años utilizados para el cálculo de la base reguladora de la pensión, trajo como consecuencia la primera huelga general a la que se enfrentaría el primer gobierno socialista, promovida por CC.OO., y la ruptura entre el PSOE y la UGT. Esta reforma acabó con la aberrante práctica de la «compra de pensiones», en virtud de la cual un trabajador que hubiese cotizado durante toda su vida

por bases mínimas podía obtener la pensión máxima del sistema cotizando tan sólo por la base máxima dos años antes de jubilarse. En la actualidad, este comportamiento estratégico, perfectamente legal, se ve restringido por el aumento a ocho años, pero no ha sido eliminado.

Por otra parte, la regulación de los planes y fondos de pensiones, en 1987, proporciona una vía, cada vez más usada, de previsión colectiva complementaria que puede ser de gran utilidad en el futuro, cuando haya madurado lo suficiente, así como un referente que facilite la percepción de la sociedad sobre los problemas del aseguramiento de rentas pasivas.

Sin embargo, el sistema actual permite multitud de comportamientos estratégicos y presenta distorsiones que se ven exacerbadas por los desarrollos demográficos y las dificultades del mercado de trabajo. En particular, puede citarse el caso de las penalizaciones por jubilación anticipada en combinación con los puntos de pensión obtenidos por año cotizado. De esta combinación surge el caso de dos hipotéticos pensionistas, el primero jubilándose a los sesenta años de edad después de una carrera de treinta y cinco años de cotizaciones y el segundo jubilándose a los sesenta y cinco años de edad después de una carrera de quince años. ¿Cuál cree el lector que sería el pensionista con mayor pensión si la base reguladora de ambos fuese exactamente la misma? Ambas pensiones serían exactamente iguales.

Pero lo más importante de todo, como puede apreciarse en el cuadro núm. 1, es que, mientras los ingresos apenas aumentan, como porcentaje del PIB, los gastos lo hacen incesantemente, impulsados por un doble y potente mecanismo: el aumento del número de pensiones y del importe medio de éstas. Visto esto, también está vista la línea de acción para restaurar los equilibrios básicos del sistema: siendo impensable el aumento de las cotizaciones, por multitud de razones, habrá que reducir el gasto haciendo que disminuya el ritmo de creación de nuevas pensiones, pero, sobre todo, haciendo que los importes medios de las prestaciones crezcan a un ritmo menor.

CUADRO NÚM. 1
INDICADORES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES
CONTRIBUTIVAS 1980-1994

	1980	1985	1990	1994
Número de pensiones	4.398.434	5.396.517	6.187.135	6.872.200
Número de pensionistas	4.127.732	5.064.388	5.773.170	6.391.149
Número de cotizantes	11.060.600	10.546.900	12.513.900	12.125.700
Altas iniciales de pensiones	344.831	412.603	439.438	483.600
Bajas definitivas de pensiones	179.872	300.615	283.434	355.400
Pensión media, altas (ptas./mes)	17.974	35.700	50.000	70.000
Pensión media, bajas (ptas./mes)	13.654	25.500	39.300	53.400
Pensión media total (ptas./mes)	15.161	28.539	44.464	59.900
Gasto en pensiones (millones)	933.585	2.156.157	3.851.467	5.763.027
Ingresos por cotizaciones (m.)	1.597.671	2.678.374	4.911.510	6.867.392
Pensión media anual (ptas./año)	212.254	399.546	622.496	838.600
Cotización media anual (ptas./año)	144.447	253.949	392.484	566.350
Pensiones en porcentaje del PIB	6,04	7,65	7,68	8,91
Cotizaciones en porcentaje del PIB	10,33	9,50	9,80	10,62

Fuente: Boletín de estadísticas laborales y elaboración propia.

II. PERSPECTIVAS FINANCIERAS AL HORIZONTE 2025

El escenario demográfico español al horizonte 2025 (ver cuadro núm. 2) sugiere un progresivo y fuerte empeoramiento de las tasas de dependencia de la población española. El ligero aumento de la población total en los próximos treinta años oculta un envejecimiento apreciable. La población de sesenta y cinco y más años aumentará en más de 2,5 millones de personas, un 43 por 100 respecto a su nivel de 1995, mientras que la población de entre quince y sesenta y cuatro años, la base activa de la población, disminuirá ligera, pero sostenidamente, en el período.

Junto a este escenario demográfico, el ejercicio de proyección financiera del sistema de pensiones realizado se basa en un escenario macroeconómico (ver cuadro núm. 3) moderadamente optimista, es-

pecialmente en lo referente a la creación de empleo a un ritmo del 1 por 100 por año. Como consecuencia de ello, y del aumento de la tasa de actividad total, el desempleo podría bajar regularmente hasta el 7 por 100 de la población activa en 2025, supuesto que se da una adaptación no explícita del mercado de trabajo.

La hipótesis adoptada sobre el crecimiento del empleo resulta ser crucial para la realización de un ejercicio de esta naturaleza. Así como las proyecciones demográficas, de las que surgen fundamentalmente las proyecciones de jubilados del sistema, son generalmente aceptadas sin dificultad, las proyecciones de empleo, de las que surgen los cotizantes al sistema, son mucho más contestadas. Un argumento muy frecuentemente invocado es que nuestro país apenas ha creado un solo empleo neto en los últimos treinta años, por lo que no debería esperarse que los creara en los siguientes.

CUADRO NÚM. 2
PROYECCIONES DE POBLACIÓN (en miles) Y TASAS DE DEPENDENCIA (en porcentaje)
ESPAÑA 1995-2025 (a)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Población total	39.416	39.929	40.562	41.110	41.313	41.142	40.768
Población de 0 a 14 años	6.522	6.267	6.622	7.198	7.336	6.941	6.208
Población de 15 a 59 años	24.690	25.093	24.948	24.460	24.069	23.571	23.014
Población de 60 a 64 años	2.154	1.879	2.047	2.244	2.334	2.660	2.887
Población de 65 y más años	6.050	6.690	6.944	7.209	7.574	7.971	8.660
tasa de dependencia de los jóvenes (b) ..	24,3	23,2	24,5	27,0	27,8	26,5	24,0
tasa de dependencia de los mayores (c) .	22,5	24,8	25,7	27,0	28,7	30,4	33,4
tasa de dependencia demográfica (d) ..	46,8	48,0	50,3	53,9	56,5	56,8	57,4

- (a) Fuente: ID (1994). Población al 31 de diciembre (al 1 de enero del año siguiente en ID).
 (b) Población de 0-14 por cada 100 personas de 15-64.
 (c) Población de 65 y más por cada 100 personas de 15-64.
 (d) Población de 0-14 y 65 y más por cada 100 personas de 15-64.

CUADRO NÚM. 3
ESCENARIO MACROECONÓMICO. ESPAÑA 1995-2025

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
PIB real (*)	3,0	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Empleo (*)	1,8	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Productividad del trabajo (*)	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Salarios reales (*)	0,5	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Tasa de inflación (**)	4,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Tasa de paro	23,9	24,2	22,0	18,6	14,9	11,4	7,2
Tasa de actividad (***)	59,7	64,0	65,2	66,3	67,5	68,7	70,0

Notas:

(*) Tasa de crecimiento anual, en ese año.

(**) Deflactor del PIB, utilizado tanto para actualizar, en cada caso, prestaciones como cotizaciones.

(***) De la población de dieciséis a sesenta y cuatro años, en porcentaje.

Fuente: FEDEA.

La anterior hipótesis llevaría a la quiebra del sistema de pensiones públicas y representaría un argumento a favor de su sustitución por uno de pensiones de capitalización privada. Sin embargo, cabe esperar un cierto crecimiento del empleo que, de darse al ritmo mencionado anteriormente, y en combinación con el aumento previsible de la tasa de actividad total, situase la tasa de desempleo de nuestro país en el 7 por 100 dentro de treinta años. De todas formas, el apartado IV contiene un ejercicio de sensibilidad al crecimiento del empleo ilustrativo de las consecuencias de una u otra hipótesis.

Sobre los escenarios anteriores, la proyección de efectivos humanos del sistema arroja un aumento simultáneo del número de pensionistas y cotizantes, y un deterioro de la relación entre ambos, pasando ésta de 1,73 (cotizantes por pensión) en 1995 a 1,56 en 2025. Ello es debido al curso de esta *ratio* en el régimen general, ya que se supone que los regímenes especiales restauran progresivamente su muy deteriorada relación en la actualidad (ver cua-

dro núm. 4). Los siete millones actuales de pensiones pasarían a ser casi once en 2025, mientras que el número de afiliados habría aumentado hasta los casi diecisiete millones a partir de los doce millones actuales. Este es el aumento del empleo que hemos supuesto se da en la economía española en los próximos treinta años.

La proyección de gastos e ingresos asociados a los efectivos humanos recién descritos implica que el déficit imputado del sistema, estimado para 1995 en 1,5 billones de pesetas, crecerá gradualmente hasta alcanzar, en 2025, los 5,2 billones de pesetas (de 1995). En porcentajes del PIB, ello significa un deterioro de 1,3 puntos, lo cual ha de verse como una situación sumamente grave que invita a la reforma inmediata del sistema (ver cuadro núm. 5). Repárese en que lo importante de este ejercicio es la progresión del déficit actual, cualquiera que éste sea, y no tanto su nivel.

El déficit actual es un dato imputado debido a la necesidad de afectar a la financiación de las pensio-

CUADRO NÚM. 4
EFFECTIVOS HUMANOS (MILES) DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL 1995-2025

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Régimen General</i>							
Afiliados	8.482	9.139	9.606	10.096	10.611	11.152	11.721
Número de pensiones	3.609	4.302	4.816	5.301	5.753	6.186	6.667
<i>Regímenes Especiales</i>							
Afiliados	3.613	3.893	4.091	4.300	4.519	4.750	4.992
Número de pensiones	3.378	3.426	3.412	3.464	3.589	3.790	4.052
<i>Total Sistema</i>							
Afiliados	12.095	13.032	13.697	14.396	15.130	15.902	16.713
Número de pensiones	6.987	7.727	8.229	8.764	9.342	9.976	10.719
<i>Pro memoria: perceptores de prestaciones de desempleo</i>							
Número de perceptores	2.191	2.403	2.226	1.890	1.511	1.159	719

Fuente: FEDEA.

CUADRO NÚM. 5
GASTOS E INGRESOS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL 1995-2025
(Miles de millones de pesetas de 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Régimen General</i>							
Ingresos afectados (a)	4.433	5.049	5.588	6.149	6.763	7.456	8.203
Gastos	4.240	5.351	6.234	7.167	8.145	9.213	10.489
Balance	192	- 302	- 646	- 1.018	- 1.382	- 1.757	- 2.286
Balance en porcentaje del PIB	0,28	- 0,38	- 0,71	- 0,99	- 1,19	- 1,34	- 1,54
<i>Regímenes Especiales</i>							
Ingresos afectados (a)	750	855	944	1.034	1.132	1.244	1.362
Gastos	2.446	2.642	2.793	3.034	3.354	3.745	4.230
Balance	- 1.696	- 1.787	- 1.849	- 1.999	- 2.221	- 2.502	- 2.867
Balance en porcentaje del PIB	- 2,44	- 2,23	- 2,04	- 1,95	- 1,91	- 1,90	- 1,93
<i>Total Sistema de Seguridad Social</i>							
Ingresos afectados (a)	5.183	5.904	6.532	7.183	7.895	8.700	9.565
Gastos	6.687	7.994	9.027	10.200	11.498	12.959	14.718
Balance	- 1.504	- 2.090	- 2.495	- 3.017	- 3.603	- 4.259	- 5.153
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,60	- 2,75	- 2,94	- 3,10	- 3,24	- 3,46
<i>Pro memoria:</i>							
<i>Balance del INEM en porcentaje del PIB</i>							
Balance del INEM	- 2,16	- 2,20	- 1,70	- 1,00	- 0,31	0,27	0,90

(a) Se consigna el 80 por 100 de las cotizaciones totales recibidas por la Seguridad Social. El 20 por 100 restante se estima afecto a la financiación de las prestaciones sanitarias, gastos de funcionamiento y otras prestaciones universales.

Fuente: FEDEA.

nes contributivas las cotizaciones efectivamente destinadas a este fin. Si se computase la totalidad de las cotizaciones, el sistema presentaría un virtual equilibrio financiero en la actualidad, que se trocaría en un déficit equivalente al 1,3 por 100 del PIB en 2025.

Junto a estas perspectivas globales, hay que apreciar que las pensiones medias crecerían en términos reales a tasas entre el 1 y el 2 por 100 anuales, lo cual, junto al aumento del número de pensiones a un ritmo del 1,4 por 100 anual, explica el creciente déficit, ya que los ingresos crecen al 2,3 por 100, resultante de sumar el crecimiento del empleo (afiliados) y el de los salarios (ver cuadro número 6). Es importante apreciar que el curso de las pensiones reales, de no alterarse ninguno de los parámetros del sistema, es el de un crecimiento real acusado, casi tanto como lo ha sido en el pasado. Por ejemplo, la pensión media mensual de las nuevas altas de jubilación del régimen general pasaría de las 106.000 pesetas estimadas para 1995 a las 182.000 proyectadas para 2025. Ambas en pesetas de 1995, por lo que el poder adquisitivo de este tipo de pensión aumentaría considerablemente.

Una vez causadas, según esta proyección, las pensiones medias mejoran ligeramente su poder adquisitivo en virtud de la aplicación del mecanismo de complementos por mínimos. Las nuevas altas, sin embargo, entran cada año con un fuerte incremento real debido a los aumentos de productividad recogidos en las bases reguladoras. En definitiva, el

sistema mantiene en el futuro los mecanismos que hasta el presente han permitido un fuerte avance de las prestaciones medias en términos reales a costa de desequilibrar crecientemente su balance de gastos e ingresos. Cabe preguntarse si ello es deseable y, ante una respuesta negativa, cuáles son las alternativas para evitar dicho deterioro.

III. EVALUACIÓN DE MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA

A la hora de buscar elementos para la reforma del sistema de pensiones, conviene reparar en la enorme complejidad de éste. Por otra parte, hay que establecer la lógica o el fundamento de la reforma misma. Se ha optado aquí por un enfoque que trata de reformar el sistema actual para lograr que restablezca sus equilibrios fundamentales y opere en condiciones económicas saneadas en las próximas décadas. Para ello, vistas las perspectivas anteriores, sólo existen dos alternativas: aumentar los ingresos y reducir los gastos.

Respecto a los ingresos, no se ha explorado medida alguna, ya que las consistentes en aumentar los tipos de cotización no son recomendables debido a su excesivo nivel actual y a la distorsión que introducirían en la creación de empleo. Por otra parte, los aumentos en las cotizaciones (a cargo de los trabajadores) podrían canalizarse mejor hacia el

CUADRO NÚM. 6
PENSIONES MEDIAS DEL SISTEMA ESPAÑOL POR RÉGIMENES Y CONTINGENCIAS (1995-2025)
(Pesetas de 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Nuevas altas. Régimen General</i>							
Invalidez	93.151	102.348	112.203	122.483	133.836	146.433	161.097
Jubilación	106.275	119.350	132.049	142.146	155.148	167.225	182.674
Viudedad	53.526	55.950	58.632	61.654	65.011	68.606	72.285
<i>Nuevas altas. Regímenes Especiales</i>							
Invalidez	71.040	78.148	85.738	93.808	102.581	111.886	122.039
Jubilación	82.985	94.597	106.170	113.577	122.015	130.620	140.412
Viudedad	45.290	47.194	49.483	52.138	55.118	58.370	61.801
<i>Nuevas altas. Total contingencias</i>							
Régimen General	87.849	96.144	104.966	113.735	123.858	134.348	147.210
Regímenes Especiales	66.906	73.350	79.644	85.974	93.069	100.116	108.642
<i>Supervivientes. Régimen General</i>							
Invalidez	78.836	82.165	86.289	90.791	95.564	100.246	104.542
Jubilación	89.911	96.763	99.293	102.139	105.207	109.680	115.513
Viudedad	48.513	50.410	52.492	54.832	57.516	60.466	63.564
<i>Supervivientes. Regímenes Especiales</i>							
Invalidez	63.087	65.525	68.858	72.712	77.103	81.307	85.185
Jubilación	42.179	44.989	46.704	49.713	52.658	55.013	58.063
Viudedad	41.138	42.891	44.910	47.223	49.831	52.685	55.720
<i>Supervivientes. Total contingencias</i>							
Régimen General	73.970	79.288	82.616	86.298	90.235	94.755	99.904
Regímenes Especiales	47.990	50.827	53.572	57.066	60.679	64.044	67.477
<i>Pensión media total</i>							
Régimen general	75.099	80.438	84.027	87.990	92.254	97.137	102.751
Regímenes Especiales	49.031	52.072	55.054	58.801	62.682	66.268	70.038
Total sistema	62.495	67.862	72.011	76.455	80.893	85.409	90.385

Fuente: FEDEA.

sistema de capitalización. Puesto que el aumento del empleo es la mejor manera de aumentar los ingresos del sistema de pensiones, pero ello no depende de la iniciativa directa de los responsables de éste, se han explorado, en el apartado IV, las consecuencias de una realización alternativa de la hipótesis de creación de empleo adoptada en el escenario de base.

En relación con los gastos, las posibilidades se reducen a conseguir que tanto el número de pensiones como su importe medio disminuyan. Sin embargo, hay una distinción clave a realizar entre las diferentes pensiones del sistema: aquellas que fueron causadas en el pasado y las llamadas de «nuevas altas», o que se causan en cada año corriente. La mayor parte de las propuestas que puedan hacerse, relativas a la fórmula de cálculo de la pensión o a los requisitos mínimos, se referirán a las pensiones de nueva creación, que tan sólo representan un 7 por 100 del total, por lo cual las medidas tomadas se difundirán lentamente por el conjunto del capítulo de gastos. Serán medidas de «maduración

lenta». Para el resto de las pensiones, apenas queda otra alternativa que su revalorización a un ritmo menor que el actual.

Se han estudiado las siguientes medidas, de las cuales hay que mencionar que tan importante como su fecha de entrada en vigor es la de anuncio de las mismas, ya que entre ambas fechas habrá de mediar un período suficientemente largo como para que los individuos afectados puedan adaptarse convenientemente.

Una disminución en los puntos de pensión por año cotizado

En la actualidad, la carrera completa de cotización es de treinta y cinco años, percibiéndose el 60 por 100 de la base reguladora de la pensión con quince años de cotización y el resto, hasta el 100 por 100 de la misma, con otros dos años. Este puntaje de pensión es muy desequilibrado, y la medida adoptada consiste en otorgar el 50 por 100 de la ba-

se reguladora con los primeros quince años de cotización y un 40 por 100 adicional tras otros veinticinco años de cotización. Así, la carrera completa pasa a ser de cuarenta años, tras los que se percibe el 90 por 100 de la base reguladora.

Un aumento de los años de cotización en el cálculo de la base reguladora

La fórmula de cálculo de la base reguladora considera en la actualidad los ocho últimos años previos a la jubilación. Se supone en esta simulación que el número de años pasa instantáneamente a quince y aumenta progresivamente hasta veinticinco. De esta forma, salvo en un número menor de casos, la base reguladora disminuirá. No se alteran los quince años requeridos para tener derecho a una pensión.

Un retraso en la edad de jubilación

Pasaría la edad legal a ser de sesenta y ocho años, en vez de los sesenta y cinco actuales. Nótese que la edad efectiva media es de sesenta y dos años, por lo cual esta misma edad debería aumentarse hasta los sesenta y cinco años. Esta medida choca frontalmente con el mercado de trabajo, pero se mantiene en la simulación, aunque se matiza en la propuesta presentada en el apartado V.

Un aumento en la penalización por jubilación anticipada

La penalización actual de un 8 por 100 por año de adelanto, hasta los sesenta años de edad, se aumenta a un 10 por 100. En su versión actual, la penalización es actuarialmente injusta, y esta medida distorsionaría aún más su operación. No obstante, se simulan sus efectos para una mejor comparación con las restantes. No se incluye en la propuesta de reforma del apartado V.

Una actualización de todas las pensiones en 0,5 puntos por debajo del IPC

Se trata de evaluar las consecuencias de atajar uno de los mecanismos más importantes de aumento del gasto en pensiones. Para ello, se supone que todas las pensiones existentes se actualizan medio punto porcentual por debajo del IPC. En la propuesta del apartado V, se matiza su aplicación sugiriendo que se deje fuera de dicha aplicación a las pensiones más bajas.

Las cuatro primeras son medidas de maduración lenta, ya que afectan tan sólo a las nuevas pensiones, y se adoptarían en el año 2000, aunque su anuncio habría de hacerse cuanto antes. La última es una medida de aplicación universal, y sus efectos

se manifiestan en todas las pensiones a partir de 1996.

Los efectos de dichas medidas sobre el balance del sistema de pensiones se traducen en que, salvo la última, ninguna de ellas logra, por sí sola, estabilizar en el horizonte estudiado la situación financiera del sistema de pensiones en sus términos actuales (ver cuadro núm. 7), a pesar de ser medidas con efectos apreciables sobre las pensiones de las nuevas altas. Las medidas consistentes en un aumento del número de años contemplado en la fórmula de la base reguladora y el retraso en la edad de jubilación consiguen frenar, al poco de su introducción, el avance del déficit del sistema, pero tan sólo la segunda de ellas lo impide por un plazo algo más largo. La revalorización por debajo del IPC tiene efectos muy favorables sobre el déficit y los mantiene durante todo el horizonte analizado.

Los efectos sobre las pensiones medias se traducen en una caída de las pensiones de las nuevas altas o generales, *respecto a la proyección de base*, que, en el peor de los casos, llegaría a casi el 20 por 100. Tan sólo en el supuesto de actualización por debajo del IPC las pensiones ya causadas descenderían respecto a su año de causación en un porcentaje inferior al 10 por 100 para un pensionista tipo (ver cuadros núms. 8 y 9).

Es importante destacar el mensaje que los anteriores cálculos arrojan sobre el impacto de las diferentes medidas. Éstas, debidamente combinadas, podrían estabilizar la situación actual en los próximos treinta años, lo cual disminuiría las distorsiones sobre el resto de la economía, al evitar los aumentos de cotizaciones o del déficit público. Ello implica un cierto sacrificio por parte de los beneficiarios. A cambio, las prestaciones resultantes, aunque disminuidas, quedan mejor garantizadas.

IV. SENSIBILIDAD AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO

Puede pensarse que el crecimiento del empleo sería suficiente para proporcionar los recursos necesarios, de forma que la situación financiera del sistema de pensiones se mantuviese en sus términos actuales. De esta forma, no sería necesario adoptar medidas sobre los mecanismos de gasto ni disminuir las prestaciones. Recuérdese que la hipótesis adoptada sobre el crecimiento del empleo para los cálculos de referencia era del 1 por 100 acumulativo anual, calificada como de moderadamente optimista.

Para mantener la situación financiera del sistema español de pensiones contributivas en sus términos actuales, el empleo debería crecer por encima del 1,5 por 100 anual, algo impensable tanto desde el lado de la oferta como desde el de la demanda de trabajo en nuestro país. Si, por el contrario, el empleo acabara creciendo en el período a un ritmo in-

CUADRO NÚM. 7
BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES BAJO MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA (1995-2025)
(Miles de millones de pesetas de 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Proyección central</i>							
Número de pensiones	6.987	7.727	8.229	8.764	9.342	9.976	10.719
Balance	- 1.504	- 2.090	- 2.495	- 3.017	- 3.603	- 4.259	- 5.153
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,60	- 2,75	- 2,94	- 3,10	- 3,24	- 3,46
<i>Disminución de los puntos de pensión por año cotizado</i>							
Balance	- 1.504	- 2.090	- 2.292	- 2.723	- 3.245	- 3.799	- 4.560
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,60	- 2,52	- 2,65	- 2,79	- 2,89	- 3,06
<i>Aumento de los años de cotización en la base reguladora</i>							
Balance	- 1.504	- 2.090	- 2.403	- 2.808	- 3.257	- 3.753	- 4.461
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,60	- 2,65	- 2,73	- 2,80	- 2,85	- 3,00
<i>Retraso en la edad de jubilación</i>							
Número de pensiones	6.987	7.727	8.206	8.610	9.029	9.546	9.935
Balance	- 1.504	- 2.090	- 2.515	- 2.708	- 3.028	- 3.464	- 4.004
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,60	- 2,77	- 2,64	- 2,60	- 2,63	- 2,69
<i>Penalización por jubilación anticipada</i>							
Balance	- 1.504	- 2.090	- 2.445	- 2.927	- 3.470	- 4.070	- 4.904
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,60	- 2,69	- 2,85	- 2,98	- 3,09	- 3,30
<i>Actualización de pensiones por debajo del IPC</i>							
Balance	- 1.504	- 1.897	- 2.033	- 2.195	- 2.317	- 2.389	- 2.557
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,36	- 2,24	- 2,14	- 1,99	- 1,82	- 1,72

Fuente: FEDEA.

fior al previsto en nuestro escenario macroeconómico, el deterioro de las finanzas del sistema sería considerablemente mayor. El déficit del sistema aumentaría progresivamente hasta en 2,5 puntos porcentuales del PIB en 2025 si el empleo creciese tan solo al 0,5 por 100 por año (ver cuadro núm. 10).

De hecho, la simple posibilidad de una realización desfavorable de la hipótesis clave de creación de empleo, y la perspectiva de las jubilaciones masivas de los nacidos entre 1965 y 1975, fechas del *baby-boom* español, aconsejan iniciar la reforma del sistema sin tardanza, y llevarían a calificar como una grave irresponsabilidad el no hacer nada. Ninguna otra «política» dañaría más a las futuras pensiones que esta última.

V. UNA PROPUESTA DE REFORMA

La reforma de las pensiones es urgente. Su urgencia radica tanto en la necesidad de atajar el creciente desequilibrio financiero del sistema como en la de proporcionar un margen de adaptación temporal a los cambios por parte de los agentes económicos. Su anuncio debe hacerse cuanto antes, una vez establecido el contenido de la reforma, ya que mu-

chas de las medidas posibles requieren un período largo para su maduración. Ésta es una dimensión crucial en el proceso que inicia nuestra sociedad a finales del presente siglo para adaptar su sistema de bienestar social: la de la acción. En este curso, más importantes aún que los aspectos técnico-económicos de la reforma de las pensiones, son los aspectos relativos a su aceptabilidad social y al consenso político, sin los cuales no habrá legitimidad democrática para aquélla. Por ello, junto al planteamiento técnico, ha de desarrollarse un proceso de pedagogía política y social que facilite la reforma.

La clave de lo anterior pasaría por persuadir a la sociedad de que sin la reforma las consecuencias serían peores que el sacrificio que ésta conlleva, la solidaridad del sistema se vería seriamente comprometida (ya que se exacerbarían las conductas estratégicas permitidas) y el riesgo de quiebra del sistema sería evidente. Es quizá muy sencillo decir que las pensiones sólo deben recibirlas quienes las merecen (por poseer una carrera de cotizaciones suficiente) y quienes las necesitan (por carecer estrictamente de otros medios para una vida digna) y nadie más, pero una sociedad activa, que cumpla escrupulosamente estos criterios, siempre podrá permitirse un sistema de pensiones suficiente.

CUADRO NÚM. 8
PENSIONES MEDIAS BAJO MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA (1995-2025)
(En pesetas de 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Proyección central</i>							
Altas de jubilación del RG	106.275	119.350	132.049	142.146	155.148	167.225	182.674
Total sistema	62.495	67.862	72.011	76.455	80.893	85.409	90.385
<i>Disminución de los puntos de pensión por año cotizado</i>							
Altas de jubilación del RG	106.275	119.350	108.280	124.911	139.633	150.502	164.407
Total sistema	62.495	67.862	70.251	74.057	78.158	82.116	86.434
<i>Aumento de los años de cotización en la base reguladora</i>							
Altas de jubilación del RG	106.275	119.350	123.384	127.162	135.705	143.519	155.860
Total sistema	62.495	67.862	71.210	74.747	78.251	81.788	85.777
<i>Retraso en la edad de jubilación</i>							
Altas de jubilación del RG	106.275	119.350	138.725	148.568	161.520	173.333	188.345
Total sistema	62.495	67.862	72.389	75.258	79.140	83.305	89.247
<i>Penalización por jubilación anticipada</i>							
Altas de jubilación del RG	106.275	119.350	124.142	133.671	146.117	157.046	171.779
Total sistema	62.495	67.862	71.575	75.717	79.873	84.053	88.727
<i>Actualización de pensiones por debajo del IPC</i>							
Altas de jubilación del RG	106.275	116.396	125.593	131.851	140.348	147.529	157.170
Total sistema	62.495	66.080	68.005	69.756	71.061	72.020	73.085

Fuente: FEDEA.

CUADRO NÚM. 9
PENSIONES MEDIAS BAJO MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA (1995-2025)
(En porcentaje de las respectivas pensiones medias de referencia en cada año)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Disminución de los puntos de pensión por año cotizado</i>							
Altas de jubilación del RG	100,0	100,0	82,0	87,9	90,0	90,0	90,0
Total sistema	100,0	100,0	97,6	96,9	96,6	96,1	95,6
<i>Aumento de los años de cotización en la base reguladora</i>							
Altas de jubilación del RG	100,0	100,0	93,4	89,5	87,5	85,8	85,3
Total sistema	100,0	100,0	98,9	97,8	96,7	95,8	94,9
<i>Retraso en la edad de jubilación</i>							
Altas de jubilación del RG	100,0	100,0	105,1	104,5	104,1	103,7	103,1
Total sistema	100,0	100,0	100,5	98,4	97,8	97,5	98,7
<i>Penalización por jubilación anticipada</i>							
Altas de jubilación del RG	100,0	100,0	94,0	94,0	94,2	93,9	94,0
Total sistema	100,0	100,0	99,4	99,0	98,7	98,4	98,2
<i>Actualización de pensiones por debajo del IPC</i>							
Altas de jubilación del RG	100,0	97,5	95,1	92,8	90,5	88,2	86,0
Total sistema	100,0	97,4	94,4	91,2	87,8	84,3	80,9

Fuente: FEDEA.

CUADRO NÚM. 10
BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES BAJO HIPÓTESIS ALTERNATIVAS DE CRECIMIENTO
DEL EMPLEO A PARTIR DEL AÑO 2000
(Millardos de pesetas de 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<i>Proyección central</i>							
Afiliados	12.095	13.032	13.697	14.396	15.130	15.902	16.713
Balance	- 1.504	- 2.090	- 2.495	- 3.017	- 3.603	- 4.259	- 5.153
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,60	- 2,75	- 2,94	- 3,10	- 3,24	- 3,46
<i>Crecimiento al 1,7 por 100 anual</i>							
Afiliados	12.095	13.032	14.178	15.425	16.782	18.257	19.863
Balance	- 1.504	- 2.090	- 2.314	- 2.607	- 2.902	- 3.194	- 3.633
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,60	- 2,46	- 2,37	- 2,25	- 2,12	- 2,06
<i>Crecimiento al 0,5 por 100 anual</i>							
Afiliados	12.095	13.032	13.361	13.699	14.045	14.399	14.763
Balance	- 1.504	- 2.090	- 2.621	- 3.295	- 4.063	- 4.937	- 6.091
Balance en porcentaje del PIB	- 2,16	- 2,60	- 2,96	- 3,37	- 3,76	- 4,14	- 4,63

Fuente: FEDEA.

CUADRO NÚM. 11
SUGERENCIAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN ESPAÑA

Medida	Intensidad y alcance de la medida	Calendario de adopción y periodo de ajuste	Medidas de acompañamiento	Efectos sobre el balance y la pensión media	Disposición de la opinión pública	Grado de consenso entre los actores estratégicos
Retraso de la edad legal y efectiva de jubilación	intensidad media (edad legal en torno a los 67 años) / sólo para nuevas altas	adopción entre 2000 y 2005 (de forma que la edad legal y efectiva aumenten gradualmente)	jubilación a tiempo parcial en una amplia gama de edades alrededor de la nueva edad legal	destacables (sólo por el menor número de pensiones) / apenas varía la pensión media	rechazo que puede convertirse en aceptación si se vincula a la jubilación parcial (flexible)	posiciones contradictorias, pero relativo consenso a favor de alguna flexibilidad
Reequilibrio de los puntos de pensión y de la carrera de cotización	intensidad elevada (pensión del 50 por 100 de la base a los 15 años de cotización, y máximo del 90 por 100 a los 40 años de carrera) / sólo para nuevas altas	adopción gradual entre 5 y 10 años, comenzando en el año 2000	esta medida se complementa con la del retraso de la edad legal y la jubilación a tiempo parcial	destacables / intensa disminución de la pensión de las nuevas altas en una primera fase	dudosa disposición favorable, pero consistente con el deseo de una mayor proporcionalidad entre pensiones y cotizaciones	posibles compromisos (quizá menores) entre las diferentes posturas
Aumento de los años de cotización en el cálculo de la base reguladora	intensidad elevada (pasándose de los 8 años actuales hasta 25) / sólo para nuevas altas	adopción gradual a partir de 2000 con el paso a 25 años alrededor de 2010	medidas para hacerla compatible con los 15 años mínimos de cotización	destacables / caída gradual de la pensión de las nuevas altas	semejante a la anterior	posiciones contradictorias, pero consenso favorable a una mayor proporcionalidad
Actualización de todas las pensiones por debajo del IPC	intensidad media / para todas las pensiones	adopción inmediata	medidas de graduación de la intensidad según el importe de la pensión	muy importante / caída generalizada de la pensión si la medida se aplica sin graduar a su intensidad	presunción de rechazo respecto a las pensiones bajas y medio-bajas, no necesariamente respecto a las medio-altas y altas	los partidos son favorables a la indicación de las pensiones al nivel o por encima del IPC y temen las consecuencias electorales de una posición distinta
Incentivos fiscales a los fondos de pensiones privadas complementarios	intensidad media / para todos los pensionistas y el público en general	adopción inmediata	medidas que faciliten la generación y movilidad dentro de la industria (portabilidad) de los derechos acumulados	sin efectos sobre el balance global / compensa la caída de las pensiones como consecuencia de las otras medidas	claro interés del público a explorar esta posibilidad	posiciones contradictorias, favorable del centro-derecha, cautelosa del centro-izquierda, y rechazo de la izquierda

En todo caso, la percepción actual de buena parte de la población española, que podría resumirse en «no cobraremos pensiones», es groseramente incorrecta, y quienes la abonan incurren en una seria irresponsabilidad. A esto me refería al principio de este trabajo bajo el término «dimensión psicológica-colectiva» o de percepción social. No es posible que ni los agentes sociales ni los medios de comunicación permitan que proliferen por el tejido social una idea tan equivocada y desmovilizadora sobre el futuro de las pensiones. Probablemente, además, la ciudadanía se mostraría mucho más propensa a la búsqueda de soluciones pragmáticas y a la asunción de sacrificios de lo que dicen creer muchos de sus representantes si contase con una explicación franca y convincente del problema y de las soluciones a nuestro alcance.

Las alternativas de reforma no son muchas, sobre todo si pretenden adaptar el sistema existente, aunque sea drásticamente (ver cuadro núm. 11). Esta reforma debería dosificar medidas de actuación lenta (sobre la edad de jubilación, la base reguladora, etc.) con medidas de aplicación universal (actualización por debajo del IPC) y de estímulo a los sistemas de capitalización privada adaptadas, todas ellas, para salvaguardar las pensiones más bajas. El sacrificio resultante, inevitable según todas las previsiones, para cada tipo de pensionista debe-

ría ser claramente establecido y explicado a los ciudadanos. A cambio de su aceptación, éstos deberían saber que, sólo así, sus pensiones futuras estarían mucho mejor protegidas.

Tampoco hay que olvidar que la demografía será especialmente desfavorable a partir de 2020, cuando se jubilen las numerosas generaciones del *baby-boom* español, acaecido entre 1965 y 1975. En ese momento, incluso el tipo de reforma que aquí se propone puede ser insuficiente, aunque la incertidumbre es enorme. De confirmarse las perspectivas, sería preciso que muchos años antes se hubiese generalizado un sistema de capitalización de pensiones para no hacer insostenible la carga financiera de las generaciones activas bajo el sistema de reparto. La idea de un sistema mixto no debe descartarse, y todos los aspectos ligados a su implantación han de estudiarse detenidamente.

NOTA

(*) Este texto se basa en «La reforma del sistema público de pensiones en España», de JOSÉ A. HERCE y VÍCTOR PÉREZ DÍAZ (directores), *Colección Estudios e Informes*, núm. 4, Servicio de Estudios de «La Caixa», Barcelona, diciembre de 1995.

REFLEXIONES SOBRE DEMOGRAFÍA, PENSIONES PÚBLICAS Y FONDOS DE PENSIONES

Antonio Redecillas López de Sabando

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace unos años, el tema de las pensiones es objeto de comentario. Raro es el día en que los periódicos no tratan de esta materia en sus diversas facetas. En las épocas de elecciones, los políticos lo emplean en sus campañas electorales: unas veces, en tono preocupante; otras, para atacar a sus adversarios políticos, a quienes acusan de que rebajarán las pensiones si éstos triunfasen en las urnas. El desconcierto es grande, porque resulta imposible decir brevemente la verdad sobre tan complejo tema. En ocasiones, se miente porque se ignoran las cosas y, desafortunadamente, también porque se pretende servir intereses bastardos.

Ahora bien, las pensiones públicas son uno de los componentes —el más importante desde el punto de vista cuantitativo— del denominado «estado del bienestar», y es éste el que, en todos los países del entorno europeo, ha tenido un desorbitado crecimiento cualitativo y cuantitativo. Los problemas económicos surgidos a partir de la «crisis del petróleo» vienen poniendo de manifiesto las dificultades de financiar los costes y la necesidad de frenar los gastos en pensiones, sanidad, desempleo y otros programas de bienestar. Los recortes eran inexcusables, ya que, en otro caso, los recursos financieros necesarios impondrían crecimientos acelerados de la presión fiscal hacia límites desaconsejables. Recientemente, Alemania, Dinamarca, Suecia, Francia, Italia, etc., han reducido sus programas de protección social en desempleo, sanidad y pensiones. A nivel doctrinal, se ha planteado la «crisis del estado del bienestar», pero los expertos en estas materias coinciden en que hay que reformarlo para salvarlo (1).

Si se centra el análisis en las pensiones públicas, y en nuestro país, hay que señalar que en menos de un año se han publicado varios trabajos —algunos están en libros ciertamente voluminosos— en los que se exponen diversos análisis técnicos, con argumentos científicos, sobre el futuro de las pensiones públicas en España. La mayor parte de los estudios se han verificado sobre aspectos parciales de

la problemática existente. Casi todos ellos adolecen de ciertos defectos y es de justicia disculpar a los equipos de investigación, ya que las fuentes de datos estadísticos son deficientes o incompletas. En páginas siguientes se expondrá el alcance y matizaciones de dichos trabajos. Ahora bien, todos ellos tienen entre sus conclusiones una que se podría llamar «conclusión común»: *a medio plazo, el sistema español de pensiones tendrá importantes déficit financieros.*

Por otra parte, la delicada situación financiera del sistema de la seguridad social española ya había sido detectada y puesta de manifiesto en una Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) que fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 15 de febrero de 1994, que motivó la creación de una Ponencia en el seno de la Comisión de Presupuestos a fin de elaborar un informe «en el que se analizarían los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y se indicarían las principales reformas que deberán acometerse en los próximos años para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones...» (2). Los trabajos de dicha Ponencia condujeron al denominado Pacto de Toledo, que contiene una serie de recomendaciones que tienden a «garantizar en el futuro un sistema público de pensiones justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución Española».

Sobre los aspectos convenidos en el Pacto de Toledo, la viabilidad y la eficacia de la puesta en práctica de sus recomendaciones, la suficiencia, la coherencia o las contradicciones que contiene, se ha escrito abundantemente. En los momentos actuales, el acuerdo firmado el 9 de octubre de 1996 por el Presidente del Gobierno y los secretarios generales de UGT y Comisiones Obreras ha concretado las propuestas que el gobierno ha incluido en el Proyecto de Ley específico que se ha aprobado y remitido a las Cortes Generales. Como es lógico, los firmantes consideran que se garantiza el mantenimiento del sistema público de protección social. Desde un punto de vista objetivo, es cierto que se corrigen defectos y se eliminarán situaciones de au-

téntica injusticia en el acceso a determinadas prestaciones; sin embargo, se considera que la mayoría de las reformas acordadas son insuficientes y que, a medio plazo, volverán a detectarse los desequilibrios existentes, que, de momento, son mitigados, pero no resueltos definitivamente.

En todo caso, hay un propósito evidente que los políticos no quieren explicar claramente: las cuantías de las pensiones futuras de jubilación experimentarán una reducción, porque la extensión progresiva de los períodos de cómputo para la determinación de la base reguladora supone una minoración cuantitativa —en la mayoría de los supuestos— respecto a la fórmula actualmente vigente y, además, porque el reajuste de la escala de porcentajes también disminuirá el importe inicial de la pensión a reconocer. Como es lógico, hay expertos que opinan que la ampliación del período de cómputo a quince años es insuficiente y que lo que procedería era la extensión a todo el período de vida laboral en el que se han efectuado las cotizaciones; también estiman que la escala de porcentajes debería ser más reducida. No es necesario entrar en esta polémica. De momento, está acordado lo que se ha decidido, y, desde el punto de vista de los políticos, no parece que estén dispuestos a otros «recortes» que los pactados. Sin embargo, los problemas de fondo han sido soslayados y aplazados para un examen y solución (?) en futuras legislaturas.

Ahora bien, el Pacto de Toledo es realista en muchos aspectos, y, en concreto, en su recomendación número 14 se dice textualmente, en su primer párrafo, lo siguiente: «El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública» (3).

Analizar y comentar tan amplios temas excede los límites de un artículo en una revista técnica. Por tanto, el análisis se va a centrar en una de las posibles fórmulas de complementar las prestaciones públicas por medio de los planes de pensiones individuales.

No obstante lo anterior, parece congruente justificar la conveniencia de complementar las pensiones públicas, en especial la de jubilación, mediante la exposición del panorama demográfico que en el futuro aparecerá en nuestro país. Se estima que el análisis fragmentario del complejo tema de las pensiones pondrá de manifiesto a las personas que, con espíritu previsor y que puedan dedicar parte de sus ingresos al indicado fin, tengan más luces en el momento de decidir sus opciones de futuro.

El presente trabajo pretende ser didáctico, para lo cual las exposiciones serán sencillas, despojadas de tecnicismos, manejando los conceptos imprescindibles, con terminología asequible, aunque —claro está— en el trasfondo del análisis subyace un rigor

científico que no siempre es necesario que aparezca de forma explícita.

II. LOS ESTUDIOS SOBRE EL FUTURO ECONÓMICO DE LAS PENSIONES

Varios equipos de investigadores y expertos han acometido, con el patrocinio de diversas entidades o instituciones, el análisis del futuro económico de las pensiones en España. Como se ha indicado precedentemente, la mayoría de dichos trabajos sólo estudian las pensiones del sistema de la seguridad social, por tanto, prescinden de las pensiones de las clases pasivas y de las pensiones «no contributivas». Por ello, se trata de un análisis fragmentario del conjunto de las pensiones públicas. Es importante señalar esta circunstancia, ya que concurren en todas las pensiones, en su evolución futura y en su dinámica de financiamiento, los mismos problemas derivados de:

1.º *Aumento del tiempo de percepción de las pensiones* (incremento progresivo de la supervivencia o descenso de la mortalidad, que es lo mismo).

2.º *Efecto de sustitución*, ya que los importes de las altas de las pensiones nuevas que se reconocen son superiores a los de las bajas de las antiguas pensiones que se producen por fallecimiento u otras causas de extinción.

3.º *Revalorización de las pensiones* en curso de pago para mantener su poder adquisitivo y compensar los efectos del aumento de los precios de consumo.

El progresivo incremento de los gastos anuales, por la incidencia conjunta y sincrónica de los indicados factores (existen varios más, de los que se prescinde por sencillez), es causa de que el ritmo de la evolución sea superior al crecimiento del PIB, ya que para la financiación es necesario dedicar una parte del mismo (cotizaciones sociales e impuestos).

Los principales estudios publicados son los siguientes:

— Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico-actuarial*, Madrid, noviembre de 1995.

— José A. Herce y Víctor Pérez Díaz (directores), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, «La Caixa», Colección Estudios e Informes, núm. 4, 1995, Barcelona, diciembre de 1995.

— Maximino Carpio y Eugenio Domingo, *Presente y futuro de las pensiones en España*, Oikos nomos, Ediciones Encuentro, Madrid, enero de 1996.

— Towers Perrin, *Análisis de los sistemas de pensiones*, Inverco, Madrid, enero de 1996.

— José Barea y José Manuel González-Páramo (codirectores de 37 expertos en diversas disciplinas), *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Fundación BBV, Bilbao, marzo de 1996.

— Eugenio Recio (coordinador de un grupo de profesores de ESADE), *El Estado del Bienestar*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, mayo de 1996. Robert Tornabell, coautor de este estudio, tiene también un trabajo sobre el futuro económico de las pensiones en España.

— José Piñera (con la colaboración de Alejandro Weinstein), *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, Círculo de Empresarios, Madrid, julio de 1996.

Todos estos estudios tienen un fin general y común en todos ellos: demostrar las dificultades futuras (a corto, a medio o a largo plazo) del sistema de pensiones (en la mayoría de la seguridad social) en España. Como es lógico, proponen diversas soluciones que se derivan del punto de vista de los autores y de los desequilibrios que en sus predicciones detectan.

Las fuentes de datos estadísticos que se utilizan en todos los trabajos son, en general, comunes en todos ellos. Las series estadísticas referidas al número de pensiones, sus importes medios, distribución por clases, edades y sexos, elaboradas con base en los registros informáticos de la Seguridad Social, están elaboradas con extraordinario rigor y son de total fiabilidad. En cambio, cuando se trata de la población activa cotizante los datos son imperfectos y existen importantes lagunas; por ejemplo: censos de población activa cotizante, con su distribución por edades, períodos cotizados, bases medias de cotización por grupos de edades y su evolución temporal. Para suplir estas deficiencias, los autores recurren a otras fuentes, como la EPA, a muestras de dudoso rigor estadístico, y también se recurre al artificio de asignar a los activos coeficientes o parámetros obtenidos de los pasivos a posteriori (además, el colectivo sujeto a examen es incompleto, ya que los datos se deducen de los expedientes de pensiones reconocidas, pero no se analizan los expedientes denegados).

Los autores, para hacer las predicciones de los costes futuros, tienen que recurrir a la formulación de determinadas hipótesis que dependen de su peculiar visión del tema más o menos optimista.

En general, para determinar el número anual de pensiones vigentes de cada clase, se sigue con rigor el método de calcular la supervivencia anual del número de pensiones en curso; de forma separada, se obtiene el número de nuevas pensiones reconocidas cada año para posteriormente integrar ambos colectivos. Los valores biométricos para calcular las bajas anuales de pensiones son iguales o análogos en los distintos trabajos que siguen esta metodología. Ahora bien, las hipótesis para la determinación

de las nuevas altas de pensiones son notablemente distintas en los diversos trabajos. Por ello, surgen disparidades numéricas en las predicciones.

Por otra parte, los futuros costes anuales hay que cifrarlos con base en el número de pensiones en vigor en cada año y la pensión media anual. Las discrepancias entre los importes de las pensiones medias futuras son importantes, sobre todo según se van alejando del año base elegido, que tampoco es común en los citados trabajos.

Para obviar hipótesis sobre la incidencia de la inflación sobre las pensiones medias, algunos estudios están realizados con pesetas constantes. Cuando esto no sucede, hay que valorar la repercusión económica de las futuras revalorizaciones de las pensiones en curso. Este tema lo resuelven mediante la técnica de simulación basada en procesos informáticos con diversas hipótesis alternativas, lo cual es correcto desde el punto de vista técnico; pero como las cuantías de los gastos anuales sobre las que operan los diversos trabajos son distintas —en algunos casos defectuosas—, las soluciones finales que se ofrecen sólo son admisibles con cierta cautela.

Por último, las estimaciones de los futuros recursos financieros también tienen que ser determinadas en función de hipótesis de evolución de la población activa, población desocupada y población empleada y cotizante. Está claro que las predicciones derivan, en mayor o menor medida, de las hipótesis que se adopten sobre su evolución temporal.

Consecuencia de lo anterior es que los «años de cruce», es decir, cuando los gastos son superiores a los ingresos, son muy diferentes en los estudios elaborados.

La larga exposición que antecede sólo pretende justificar la siguiente conclusión, que es común en todos los trabajos elaborados: «El sistema español de pensiones públicas ha de ser reformado para hacerlo viable en el futuro.»

Ahora bien, esta conclusión ya estaba explícita en el Pacto de Toledo, suscrito por todos los grupos parlamentarios en el mes de abril de 1995. Para su desarrollo, se ha establecido un acuerdo gobierno-sindicatos, firmado el 9 de octubre de 1996, que tiene vigencia hasta el año 2000. Una ley específica será aprobada por las Cortes Generales —cuyos contenidos singulares no es del caso comentar—, cuyo fin general es equilibrar los ingresos y gastos. De una parte, mediante el perfeccionamiento de las fuentes de financiación para mejorar los recursos, y de otra, corregir las reglas de cálculo de futuras pensiones iniciales, *especialmente en las de jubilación*, con nuevas normas para el cálculo de la base reguladora de la pensión, revisión de la escala de porcentajes y de las condiciones de las denominadas «jubilaciones anticipadas» (las causadas antes de cumplir los sesenta y cinco años).

El Pacto de Toledo ya estableció que las actuales previsiones sobre el futuro del sistema público pueden alterarse *significativamente* en las próximas décadas. Por ello, previó una comisión de seguimiento y una evaluación de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema de la seguridad social.

En resumen, como la opinión unánime de los expertos en materia de pensiones públicas que han analizado el panorama futuro de su evolución coincide en que en la primera década del siglo XXI se producirán déficit cuyas cuantías, por supuesto, son superiores al volumen de las medidas estabilizadoras adoptadas hasta el año 2000 —con posterioridad— será necesario acometer nuevas reformas en la misma línea de actuación: endurecer las condiciones reglamentarias para el reconocimiento de nuevas pensiones y revisar al alza —dentro de los límites que la situación económica permita— los recursos precisos para la financiación del sistema de pensiones.

La necesidad que pueden tener los interesados en complementar sus futuras pensiones públicas puede ser evidenciada —grosso modo—, por vías distintas a las predicciones económicas, utilizando el método de las proyecciones demográficas con base en las ya efectuadas, pues existen varios trabajos también recientemente publicados como se expondrá a continuación.

III. LAS VARIACIONES DEMOGRÁFICAS

La población de un país evoluciona a lo largo del tiempo. Varía en número de habitantes y en su composición por edades, sexos y estados civiles, que son los caracteres generalmente destacados en los censos periódicos de población. Claro está que el análisis de estos últimos nos da una visión histórica y retrospectiva de la forma en que ha evolucionado la población y sus diversas partes integrantes. Dicho análisis permite intuir la denominada *inercia demográfica*, es decir, clarificar y cuantificar unas *funciones biométricas* de fecundas aplicaciones.

Ahora bien, para la programación y resolución de problemas económicos o sociales, a medio o a largo plazo, es indispensable establecer con cierto grado de probabilidad cuál puede ser la situación futura. La dinámica de sistemas, tan útil en el planteamiento y resolución de algunos problemas, requiere un conocimiento futuro de la evolución de la población cuando esta variable interviene en el modelo. Por ello, las proyecciones demográficas han adquirido gran importancia y se han establecido diversas metodologías para aplicar correctamente las técnicas proyectivas, basadas fundamentalmente en la tendencia de la inercia demográfica a que anteriormente se ha hecho mención.

En la actualidad, en términos generales, el volu-

men de la población crece en los países en vías de desarrollo y se encuentra estabilizado o decrece en los países desarrollados.

En la Europa Occidental en la que estamos insertos, el fenómeno que preocupa y que ha sido objeto de abundantes estudios es el del *envejecimiento de la población*. En principio, los estudios biométricos se centraron en la *disminución de la mortalidad*, o lo que es lo mismo, en el *aumento de la supervivencia*, medida a través de las esperanzas de vida. Posteriormente, el análisis se centró en la *disminución de las tasas de natalidad*, lo que motivó adoptar medidas de fomento de la natalidad mediante las políticas de protección familiar, fundamentalmente orientadas en el otorgamiento de unas asignaciones o subsidios económicos de cuantías progresivas según el número de hijos integrados en el núcleo familiar. En algunos países, estas políticas produjeron ciertos índices expansivos que duraron algún tiempo, pero que nuevamente han comenzado a declinar.

Otro factor importante que incide en el volumen de la población es el *movimiento migratorio*. El saldo neto del número de emigrantes e inmigrantes ha tenido un fuerte impacto en ciertos países europeos, y que hoy es menor debido a las actuales dificultades económicas.

La última guerra mundial motivó, en Europa, un notable cambio en la estructura por edades de la población debido a los fallecimientos extraordinarios causados por la misma, pero luego se produjo un fenómeno imprevisto y generalizado de aumento de la natalidad (*baby-boom*) que duró hasta mediados de la década de los sesenta y que luego declinó de forma paulatina pero progresiva.

En España, estos fenómenos también han incidido en nuestra población, si bien no han coincidido en el tiempo. Nuestra guerra civil tuvo unos efectos análogos a los de la segunda guerra mundial, después tuvimos una fuerte emigración hacia los países industriales de Europa, más tarde se produjo el retorno de bastantes emigrantes españoles y ahora tenemos un saldo positivo de inmigrantes procedentes de países pobres. En cuanto a las tasas de natalidad, tuvieron un pequeño incremento (un punto en tanto por mil) en la década de 1956 a 1965 (*baby-boom*, en España), situándose en el 20 por 1.000 al final de los años sesenta, y ha experimentado un fuerte y progresivo decrecimiento, siendo el 10 por 1.000 en la actualidad. En la moderna demografía se emplean *los índices sintéticos de fecundidad* (ISF), que indican el número de hijos por mujer, o sea, la descendencia media observada en una cohorte ficticia de mujeres a lo largo de su vida fecunda. Los métodos de proyección se basan en hipótesis sobre el comportamiento reproductivo que tendrán las cohortes actuales de mujeres, el cual seguirá estable, se incrementará o reducirá. Baste de momento señalar que en España tenemos un in-

dice de fecundidad del 1,22 en 1993, y que es de los más bajos de los países europeos, salvo Italia (EUROSTAT, 1995).

La progresiva disminución de la mortalidad se manifiesta en el descenso del número relativo de fallecimientos en todas las edades. Los avances de la medicina, la lucha contra las epidemias, las vacunaciones, etc., así como las medidas de higiene y salubridad, y los cambios operados en la nutrición, son factores positivos no contrarrestados plenamente por los accidentes de tráfico, el alcoholismo, tabaquismo, drogadicción y enfermedades derivadas de estos factores negativos. El notable descenso de la mortalidad infantil, que ha pasado en nuestro país del 186 por 1.000 en 1900 al 7 por 1.000 en la actualidad, evidencia el crecimiento de la esperanza de vida en dicho período. Asimismo, la mortalidad ha descendido entre los jóvenes y los adultos. Las tasas de mortalidad de las edades más altas también han disminuido de forma notable. La esperanza de vida de los hombres en España es la más alta en Europa y también es muy alta la de las mujeres españolas, superior a la de los varones, aunque ligeramente inferior a la de las francesas.

En resumen, el envejecimiento de la población española, motivado por los descensos de la fecundidad femenina y de la mortalidad, es causa de que la estructura de la población por edades haya evolucionado notablemente y que se prevean extraordinarios cambios en el siglo futuro, como se comentará en páginas siguientes.

IV. PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA

El objeto del presente trabajo se refiere al tema de las pensiones. Por ello, el análisis demográfico ha de referirse, en primer lugar, al estudio de las predicciones sobre la estructura por edades de la población española.

Recientemente se han elaborado varias investigaciones por demógrafos muy competentes, por lo que lo procedente es seleccionar uno de los publicados y elegir sólo una de las predicciones basada en la utilización de *hipótesis medias*, es decir, con la postura prudente de huir de hipótesis altas u optimistas y de las bajas o pesimistas.

Los estudios publicados son los siguientes:

— Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, marzo de 1994. Ofrece tres escenarios resultantes de tres hipótesis de evolución de la fecundidad: baja, media y alta. Respecto a la inmigración, sólo plantea una hipótesis de 20.000 entradas netas anuales hasta el año 2005, y, con posterioridad, un saldo migratorio nulo. En cuanto a la evolución de la esperanza de vida se formulan tres hipótesis: baja, media y alta.

— Towers Perrin, *Análisis de los sistemas de pensiones*, Inverco, Madrid, enero de 1996, en el capítulo IV, «Construcción del modelo de población española» (págs. 139-169). Para la mortalidad se ha elaborado una tabla específica que luego tiene un incremento progresivo de las esperanzas de vida. En cuanto a la fecundidad, se formulan dos hipótesis, cada una con dos años distintos de estabilización. El saldo migratorio es nulo. Por tanto, resultan cuatro escenarios distintos.

— A. Blanes, F. Gil y J. Pérez, *Población y actividad en España: evolución y perspectivas*, Centre d'Estudis Demogràfics, «La Caixa», Colección de Estudios e Informes, núm. 5, Barcelona, 1996. Se utiliza la proyección realizada por el Instituto de Demografía (1994). «A las tres variantes planteadas por esta Institución se le ha añadido una cuarta de carácter instrumental, consistente en suponer que se mantendrán constantes, a lo largo de todo el período, los niveles de fecundidad y de mortalidad actuales» (pág. 185).

— J. A. Fernández Cordón, *Demografía, actividad y dependencia en España*, Fundación BBV, Bilbao, marzo de 1996. Las hipótesis utilizadas para la proyección son las más amplias empleadas en España. En resumen:

1.º *Mortalidad: baja*, consistente en mantener la mortalidad constante; *media*, o mejora progresiva de la mortalidad a ritmo suave, y *alta*, gran mejora de la mortalidad por eliminación progresiva de enfermedades y causas externas de defunción.

2.º *Fecundidad*. Se establecen seis hipótesis:

a) *Hipótesis del hijo único* (HU). La fecundidad desciende del nivel actual hasta alcanzar 1,01 en el año 2020.

b) *Recuperación precoz alcanzando el nivel de reemplazo* (RPR). Recuperación de la fecundidad a partir de 1996 con un incremento que llega a dos hijos por mujer en el 2010.

c) *Recuperación tardía alcanzando el nivel de reemplazo* (RTR). Caída de la fecundidad alcanzando su punto más bajo, 1,03 hijos por mujer en el 2011. Luego, se inicia una recuperación lenta y llega al nivel actual de 1,27 hijos por mujer en el 2020.

d) *Recuperación precoz sin que se alcance el nivel de reemplazo* (RPR). Recuperación de la fecundidad, quedándose en un 1,8 hijos por mujer hacia el 2018.

e) *Recuperación tardía sin que se alcance el nivel de reemplazo* (RPNR). La fecundidad disminuye y el mínimo se sitúa en 1,04 en el 2010. Después se recupera hasta el límite de 1,8 hijos por mujer.

f) *Hipótesis de control: fecundidad constante* (CONST). Se mantiene constante, a partir de 1995, el indicador sintético de fecundidad, que queda establecido en 1,20 hijos por mujer.

3.º *Migraciones*. Se formulan dos hipótesis: una de saldo positivo de 20.000 personas y otra de 100.000. Para la distribución por sexos y edades, se recurre a las proyecciones del Instituto de Demografía (1994, págs. 50 y 55).

Se tienen 18 variantes al combinar las tres hipótesis de mortalidad con las seis de fecundidad, a las que se añaden dos según las migraciones. Por tanto, se elaboran 20 juegos de proyecciones.

Además de los citados estudios elaborados y publicados en España, existen otras proyecciones realizadas por organismos internacionales referidas a nuestro país, siendo bastante realista la de EUROSTAT (1993) en su hipótesis baja. Carece de utilidad comentar tales investigaciones.

Ante tal cúmulo de trabajos y de hipótesis, está claro que la «espesura impide contemplar el bosque». Por ello, sólo se expondrán los resultados de la *hipótesis media* de la investigación realizada por Fernández Cordón, sin que ello quiera significar que al hacer esta elección los estudios de otros centros o autores dejen de tener rigor científico y valía en sus resultados y conclusiones.

En la técnica de las proyecciones, hay que partir de un *stock* inicial de población distribuido —en general— por sexos y edades. En todos los trabajos anteriormente reseñados se ha partido de una misma base: el Censo de población española de 1991, elaborado por el INE. A continuación, la base de datos (varones o mujeres, por separado) se somete, edad por edad, en un proceso iterativo de cálculo a la acción de las funciones biométricas respectivas (mortalidad, fecundidad, etc.) a fin de obtener, año a año, un *censo de población «ideal»* resultante de las hipótesis formuladas. Se aclara que aunque en las hipótesis se distinguen mortalidad y fecundidad, en la realidad se trata de dos variables que son interdependientes.

Las representaciones gráficas de los resultados numéricos (varones o mujeres) son conocidos tradicionalmente como «pirámides de población». Quizá esta terminología sea preciso variarla, pues para los países del mundo occidental sea más propio hablar —dada la forma del gráfico— de «setas de edades»; y, finalmente, si la fecundidad se estabiliza en índices más bien bajos, con la paralela eliminación de fallecimientos causados por la mayor parte de las enfermedades que puede padecer la población que no ha traspasado la frontera de la «tercera edad» como se preconiza, habrá que pensar en los «obeliscos de población», que es la figura que apareció en algunas proyecciones a largo plazo.

Los resultados de la proyección, según la *hipótesis media*, son los que figuran en el cuadro núm. 1.

Si se desglosa del total de la población española proyectada, según la hipótesis media, el número de personas que integran el grupo de cero-catorce años y el grupo de población con sesenta y cinco o

CUADRO NÚM. 1
PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA

Año	Variante media	Año	Variante media
1991	38.872.000	2021	39.460.000
1992	38.926.000	2022	39.368.000
1993	38.978.000	2023	39.274.000
1994	39.012.000	2024	39.180.000
1995	39.037.000	2025	39.087.000
1996	39.056.000	2026	38.995.000
1997	39.075.000	2027	38.905.000
1998	39.106.000	2028	38.817.000
1999	39.149.000	2029	38.732.000
2000	39.203.000	2030	38.648.000
2001	39.270.000	2031	38.560.000
2002	39.346.000	2032	38.471.000
2003	39.428.000	2033	38.376.000
2004	39.514.000	2034	38.275.000
2005	39.600.000	2035	38.166.000
2006	39.683.000	2036	38.048.000
2007	39.759.000	2037	37.922.000
2008	39.825.000	2038	37.787.000
2009	39.879.000	2039	37.642.000
2010	39.919.000	2040	37.487.000
2011	39.942.000	2041	37.323.000
2012	39.950.000	2042	37.150.000
2013	39.943.000	2043	36.965.000
2014	39.921.000	2044	36.771.000
2015	39.885.000	2045	36.568.000
2016	39.837.000	2046	36.355.000
2017	39.778.000	2047	36.133.000
2018	39.709.000	2048	35.903.000
2019	39.632.000	2049	35.666.000
2020	39.549.000	2050	35.422.000

Fuente: Fernández Cordón (1996).

más años se obtienen los resultados que recoge el cuadro núm. 2.

Si se establecen tres grupos de edades:

1.º De cero a catorce años, es decir, los que no están en condiciones de trabajar.

CUADRO NÚM. 2
POBLACIÓN ESPAÑOLA

Año	Población total	Proyección sin inmigración			
		Población 0-14		Población 65 +	
		Núm.	Porcentaje	Núm.	Porcentaje
1991	38.872	7.580	19,50	5.344	13,75
1996	39.056	6.371	16,31	6.035	15,45
2001	39.270	5.932	15,11	6.663	16,97
2006	39.683	6.236	15,72	6.896	17,38
2011	39.942	6.612	16,55	7.165	17,94
2016	39.837	6.626	16,63	7.506	18,84
2021	39.460	6.143	15,57	7.851	19,90
2026	38.995	5.658	14,51	8.466	21,71
2031	38.560	5.496	14,25	9.241	23,97
2036	38.048	5.566	14,63	10.000	26,28
2041	37.323	5.611	15,03	10.676	28,60
2046	36.355	5.467	15,04	10.983	30,21
2050	35.422	5.260	14,85	10.695	30,19

Fuente: Fernández Cordón (1996).

2.º De quince a sesenta y cuatro años, integrado por el colectivo en edad legal de trabajar, estén en situación de actividad o no.

3.º De sesenta y cinco o más años, constituido por las personas que no ejercen —en términos generales— una actividad laboral, los resultados que se obtienen de la proyección en la hipótesis media son los del cuadro núm. 3.

Por último, las distribuciones por grupos de edades figuran en los gráficos 1, 2 y 3, en los que se han homogeneizado colectivos de cien mil habitantes para comparar mejor los datos.

V. ACTIVIDAD Y OCUPACIÓN

La evolución de la población y su proceso de envejecimiento permiten vislumbrar la incidencia que el factor demográfico puede tener en la financiación de las pensiones públicas por el actual sistema de reparto anual. Ahora bien, es posible aclarar más el futuro panorama si se efectúa el análisis de la principal fuente de los recursos financieros, que es la población ocupada y su relación con la población en edades potenciales de ser beneficiaria de las pensiones.

Dentro del grupo de población en edad de trabajar existe un conjunto de personas que trabaja o desea trabajar. Esto permite distinguir la población activa, la ocupada y la que está en paro. Estos conceptos son muy sencillos, en España están precisados técnicamente por el INE y, por brevedad, se prescinde de las definiciones establecidas. Las dificultades para cuantificar las respectivas poblaciones surgen de la aplicación de las distintas metodologías, pero tampoco es necesario entrar en las diversas polémicas surgidas a este respecto.

En los países de la Europa occidental, para medir la población activa, la ocupada y la que está en

paro se utilizan las *encuestas de población activa*. En España, se emplea la conocida EPA, que fue perfeccionada a partir de 1980 y que recientemente ha sido objeto de ciertas innovaciones para mejorar la obtención de algunas magnitudes que resultaban infravaloradas al relacionarlas con las obtenidas por otras fuentes. El debate más importante sobre la validez de los resultados de la EPA referidos al paro surgió a finales de 1993 al relacionarlos con los del paro registrado en el INEM; pero dado que en este trabajo no es necesario el análisis de la problemática futura del paro, se aceptarán los índices de ocupación por edades obtenidos en función de las distribuciones por edades resultantes de la EPA, ya que al tratarse de números relativos permiten obtener una panorámica de la ocupación.

La población activa en España ha crecido de forma notable en la última década, pasando de 14 millones en 1985 a 16 millones a fin de 1995. Esto se ha debido, fundamentalmente, por una parte, al crecimiento de nuestra población según las altas tasas de natalidad de la década de los sesenta y primera parte de los setenta, y, por otra, por la progresiva incorporación de la mujer a la actividad laboral. Los expertos estiman que la evolución futura tendrá un ritmo de crecimiento leve, aunque continuará el impulso derivado de la participación femenina en los procesos productivos.

En cuanto a la evolución de la población ocupada, sigue el movimiento cíclico de la economía española. Entre 1975 y 1985, experimenta un sucesivo descenso motivado por la fragilidad de nuestro sistema económico, con sectores sostenidos artificialmente y la necesaria reconversión industrial, que supone una importante destrucción de puestos de trabajo. La recuperación se inicia a partir de 1985 y dura hasta 1991, pero nuevamente se inicia una crisis de empleo en los años siguientes.

CUADRO NÚM. 3
POBLACIÓN ESPAÑOLA SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD
(Proyección 1991-2050)

Año	En miles de personas					Peso relativo de los grupos		
	0-14	15-64	65 +	80 +	Total	0-14	15-64	65 +
1991	7.580	25.949	5.344	1.138	38.872	19,50	66,75	13,75
1996	6.371	26.650	6.035	1.309	39.056	16,31	68,24	15,45
2001	5.932	26.674	6.663	1.458	39.270	15,11	67,93	16,97
2006	6.236	26.551	6.896	1.758	39.683	15,72	66,91	17,38
2011	6.612	26.165	7.165	2.047	39.942	16,55	65,51	17,94
2016	6.626	25.705	7.506	2.244	39.837	16,63	64,52	18,84
2021	6.143	25.466	7.851	2.191	39.460	15,57	64,54	19,90
2026	5.658	24.871	8.466	2.257	38.995	14,51	63,78	21,71
2031	5.496	23.823	9.241	2.453	38.560	14,25	61,78	23,97
2036	5.566	22.481	10.000	2.632	38.048	14,63	59,09	26,28
2041	5.611	21.037	10.676	2.928	37.323	15,03	56,36	28,60
2046	5.467	19.904	10.983	3.248	36.355	15,04	54,75	30,21
2050	5.260	19.467	10.695	3.447	35.422	14,85	54,96	30,19

Fuente: Fernández Cordón (1996).

PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA (VARIANTE MEDIA)
Estructura por sexo y edad para una población de mil personas

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA EN 1 DE ENERO DE 1991

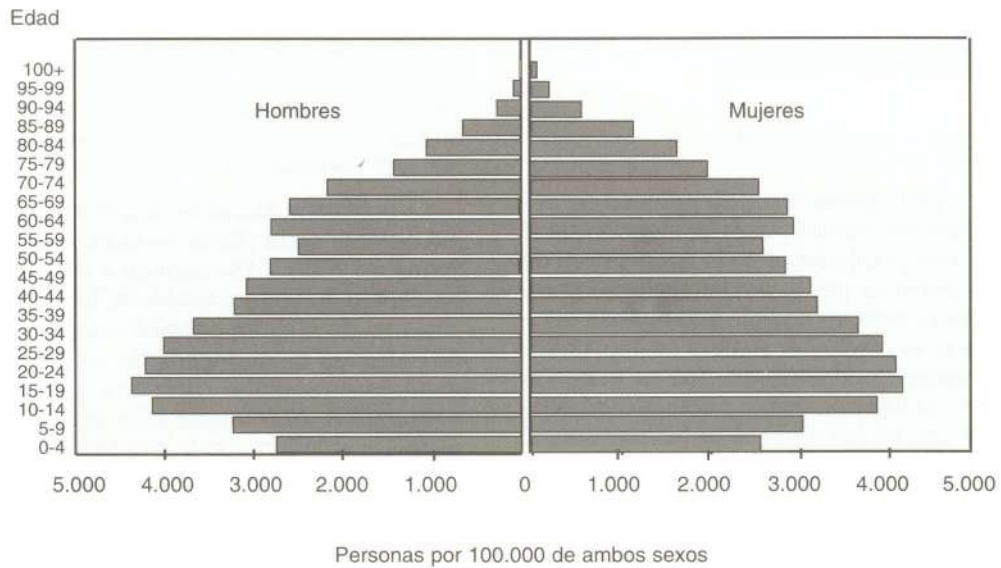


GRÁFICO 2
ESTRUCTURA EN 1 DE ENERO DE 2021

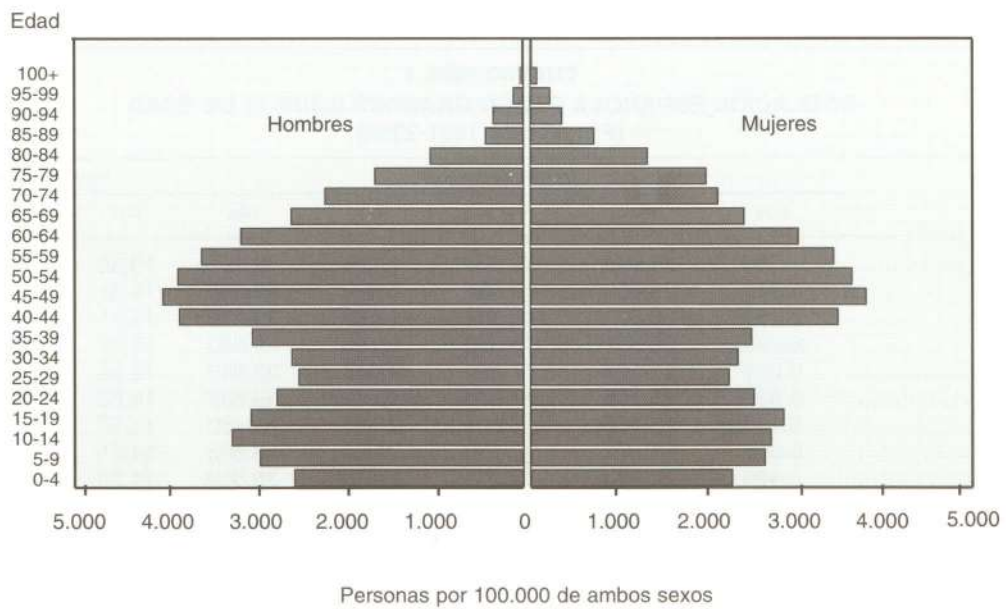
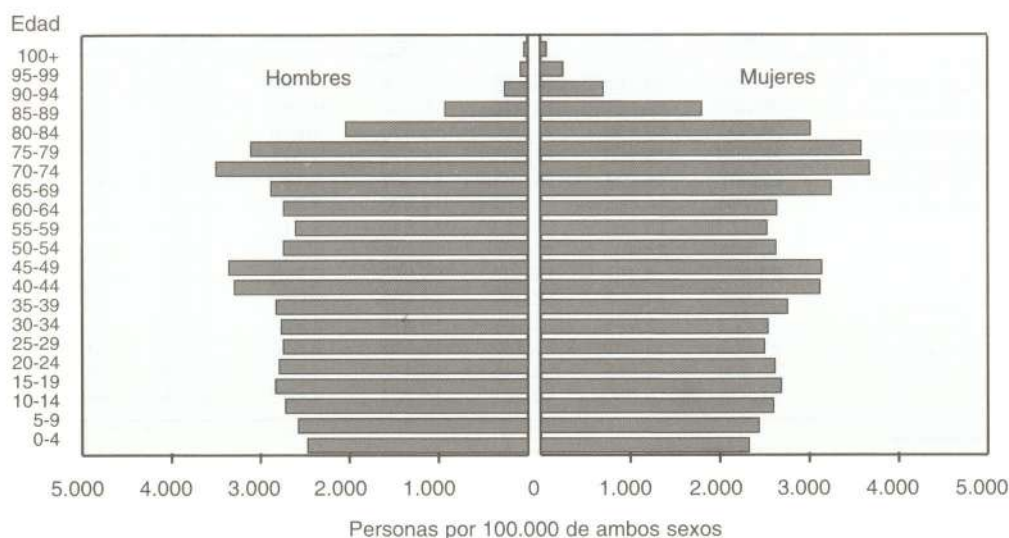


GRÁFICO 3
ESTRUCTURA EN 1 DE ENERO DE 2051



Los datos globales que mejor reflejan la evolución de la población activa y de la población ocupada son los elaborados por Julio Alcaide (1995), que se recogen en el cuadro núm. 4.

En cuanto a las tasas de actividad, por sexos, obtenidas en función de la EPA (Alcaide, 1995), los datos se exponen en el cuadro núm. 5. Respecto a las tasas de actividad por sexos y edades, es necesario recurrir a los de la EPA, que, dentro de los disponibles, son los que ofrecen valores más aceptables (cuadros núms. 6 y 7). El cuadro núm. 8 recoge las *ratios* de actividad de tasa de mujer/tasa de hombres que resultan.

Con base en dichos datos, se pueden establecer tres hipótesis:

1.^a Que la incorporación de la mujer al trabajo sigue los índices de tendencia detectados con un incremento moderado (hipótesis I).

2.^a Que la incorporación femenina se acelera más intensamente (hipótesis II).

3.^a Que, a efectos de la proyección, las tasas de actividad permanecen constantes.

En las tasas de actividad se contempla la probabilidad de entrada y la de salida al trabajo. Al formular hipótesis futuras sobre las tasas de actividad femenina es preciso obtenerlas, además, en función de las masculinas, pues los puestos ocupados por mujeres (en el supuesto de las hipótesis) dejan de ser desempeñados por los hombres.

La incorporación de la mujer en la actividad laboral plantea una problemática muy compleja, cuyo análisis y discusión desborda los límites de este trabajo. A efectos de la proyección, se ofrecen los re-

sultados de *tasas de actividad constantes*, dado que lo que interesa resaltar es la relación de la futura población pensionista respecto a la población activa (varones o mujeres).

CUADRO NÚM. 4
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA,
OCUPADA Y PARADA
(Miles de personas)

Año	Datos ajustados		
	Población activa	Ocupados	Parados
1975	13.501	13.128	373
1976	13.456	13.018	438
1977	13.437	12.917	520
1978	13.460	12.672	788
1979	13.477	12.478	999
1980	13.484	12.254	1.230
1981	13.515	12.007	1.508
1982	13.674	11.834	1.840
1983	13.819	11.760	2.059
1984	13.898	11.546	2.352
1985	14.004	11.449	2.555
1986	14.239	11.602	2.637
1987	14.771	12.008	2.763
1988	14.996	12.331	2.665
1989	15.167	12.777	2.890
1990	15.377	13.113	2.264
1991	15.461	13.205	2.256
1992	15.607	13.088	2.519
1993	15.794	12.606	3.188
1994	15.952	12.555	3.397
1995 (*)	16.115	12.859	3.256

(*) Estimado el cuarto trimestre.

Fuente: Alcaide Inchausti (1995).

CUADRO NÚM. 5
POBLACIÓN DE MÁS DE 16 AÑOS Y POBLACIÓN ACTIVA
(Miles de personas)

Año	Población 16 años y más			Población activa			Tasa de actividad		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
1983	27.837	13.358	14.479	13.656	9.349	4.307	49,1	70,0	29,7
1984	28.203	13.561	14.642	13.734	9.401	4.333	48,7	69,3	29,6
1985	28.583	13.768	14.815	13.839	9.449	4.390	48,4	68,6	29,6
1986	28.908	13.903	15.005	14.070	9.541	4.529	48,7	68,6	30,2
1987	29.307	14.124	15.183	14.407	9.590	4.817	49,2	67,9	31,7
1988	29.764	14.385	15.379	14.633	9.622	5.011	49,2	66,9	32,6
1989	30.173	14.580	15.593	14.819	9.710	5.109	49,1	66,6	32,8
1990	30.430	14.607	15.823	15.020	9.742	5.278	49,4	66,7	33,4
1991	30.690	14.767	15.923	15.073	9.723	5.350	49,1	65,8	33,6
1992	30.990	14.934	16.056	15.155	9.662	5.493	48,9	64,7	34,2
1993	31.272	15.076	16.196	15.319	9.687	5.632	49,0	64,3	34,8
1994	31.569	15.249	16.320	15.468	9.652	5.816	49,0	63,3	35,6
1994 (*)	31.608	15.263	16.345	15.486	9.643	5.843	49,0	63,2	35,7
1995 (*)	31.919	15.390	16.529	15.707	9.689	6.018	49,2	63,0	36,4

(*) Tres primeros trimestres.

Fuente: Encuesta de Población Activa EPA (INE).

CUADRO NÚM. 6
TASAS DE ACTIVIDAD MASCULINAS (En porcentaje)

Año	Grupos de edad											
	16-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70 +
1990	33,31	72,53	91,99	96,54	96,69	95,66	94,07	89,30	76,53	46,93	7,63	1,37
1991	32,25	71,15	91,82	96,08	96,88	95,76	93,58	88,96	76,26	46,60	7,55	1,35
1992	32,51	68,66	89,99	94,84	95,70	95,07	92,56	87,62	74,52	46,24	7,08	1,24
1993	31,02	67,99	89,29	95,54	95,76	94,73	93,11	88,57	73,58	44,77	6,28	1,26
1994	29,80	66,57	89,45	94,93	95,30	94,87	92,82	87,87	72,32	42,51	5,68	1,25

Fuente: Encuesta de Población Activa.

CUADRO NÚM. 7
TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINAS (En porcentaje)

Año	Grupos de edad											
	16-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70 +
1990	27,80	60,62	65,90	58,51	51,95	42,72	35,96	30,60	22,65	15,84	3,34	0,59
1991	26,91	58,78	66,67	58,85	53,62	46,79	37,50	32,26	24,17	16,33	3,74	0,64
1992	25,81	57,68	68,55	61,42	56,92	47,67	39,55	31,80	24,37	16,24	3,92	0,50
1993	24,69	58,36	69,98	61,98	58,31	51,32	41,16	32,88	24,06	15,59	3,31	0,59
1994	23,70	56,89	71,30	63,43	60,79	53,79	42,95	33,48	24,92	15,79	3,60	0,55

Fuente: Encuesta de Población Activa.

CUADRO NÚM. 8
RATIOS DE ACTIVIDAD MUJERES/HOMBRES (*)

Año	Grupos de edad											
	16-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70 +
1990	0,94	0,85	0,71	0,58	0,51	0,43	0,37	0,33	0,30	0,33	0,50	0,51
1991	0,86	0,85	0,72	0,61	0,54	0,45	0,38	0,34	0,30	0,34	0,44	0,44
1992	0,83	0,86	0,74	0,62	0,56	0,49	0,41	0,37	0,32	0,35	0,53	0,52
1993	0,83	0,85	0,77	0,64	0,59	0,50	0,42	0,36	0,33	0,36	0,62	0,40
1994	0,83	0,88	0,78	0,65	0,61	0,54	0,44	0,37	0,33	0,37	0,58	0,47

(*) Ratios de actividad: tasa mujer edad x / tasa hombre edad x.

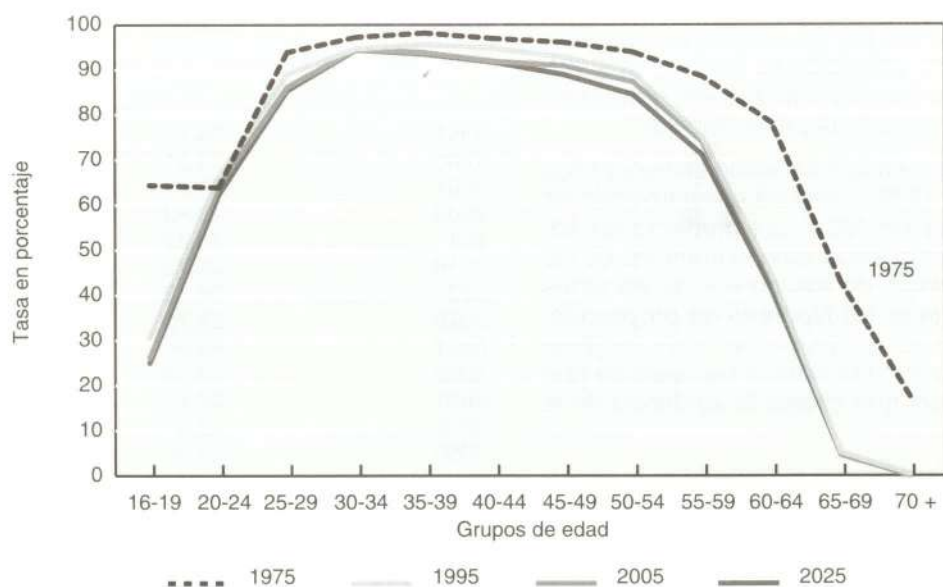
Fuente: Fernández Cordon (1996)

No obstante lo anterior, en los gráficos 4 y 5, relativos a la hipótesis I, se observa que, a medida que crece el deseo de incorporarse la mujer al trabajo, la curva de las tasas de actividad masculinas por edades son cada vez menores, mientras que la curva de las tasas de actividad femeninas, por edades, aumentan sucesivamente.

VI. DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA

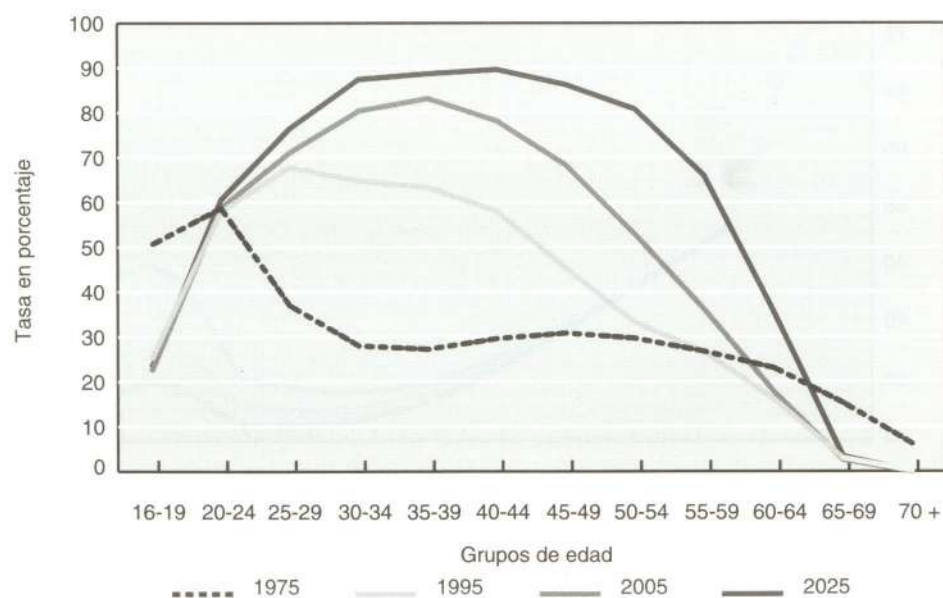
La *dependencia demográfica* es un concepto relativo que expresa la «carga» que recae sobre la población adulta activa al tener que sostener a la población que está en edades de inactividad. Para

GRÁFICO 4
PROYECCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD MASCULINAS POR EDADES - HIPÓTESIS I



Fuente: Fernández Cordón (1996).

GRÁFICO 5
PROYECCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINAS POR EDADES - HIPÓTESIS I



Fuente: Fernández Cordón (1996).

cuantificar este fenómeno se usa la *tasa de dependencia demográfica*, que relaciona el número de personas en edad de no trabajar, bien porque no tienen aún la legal de incorporación al trabajo (tasa de dependencia de jóvenes) o bien porque superan la edad legal de jubilación (dependencia de personas mayores), con el colectivo de personas en edad legal de trabajar. La suma de ambas tasas mide la dependencia demográfica total.

Claro está que las tasas de dependencia demográfica son una abstracción, pero tienen un alto valor para ofrecer una visión sintética del efecto conjunto de la natalidad y la supervivencia de una población a lo largo del tiempo. El fenómeno del envejecimiento de una población se traduce en el aumento del peso de los inactivos a la vez que disminuyen los activos en edad legal de trabajar.

La tasa de dependencia total viene disminuyendo en España desde 1975, y seguirá disminuyendo en el futuro, según los expertos. Las predicciones sobre la evolución futura evidencian el aumento de las tasas de dependencia de mayores y de ancianos cualesquiera que sean las hipótesis de proyección. En cuanto a las tasas de dependencia de los jóvenes, sólo cambia la evolución en el supuesto de que se adopten hipótesis que alteren la tendencia de la fecundidad.

El Instituto de Demografía ha calculado la evolución de las tasas de dependencia según tres hipó-

tesis de variación de la población. Los gráficos 6, 7 y 8 permiten examinar las futuras tendencias.

Los cálculos de Fernández Cordon (1996) para una variante media de crecimiento de la población, pero extendiendo la proyección hasta el año 2050, están recogidos en el cuadro núm. 9.

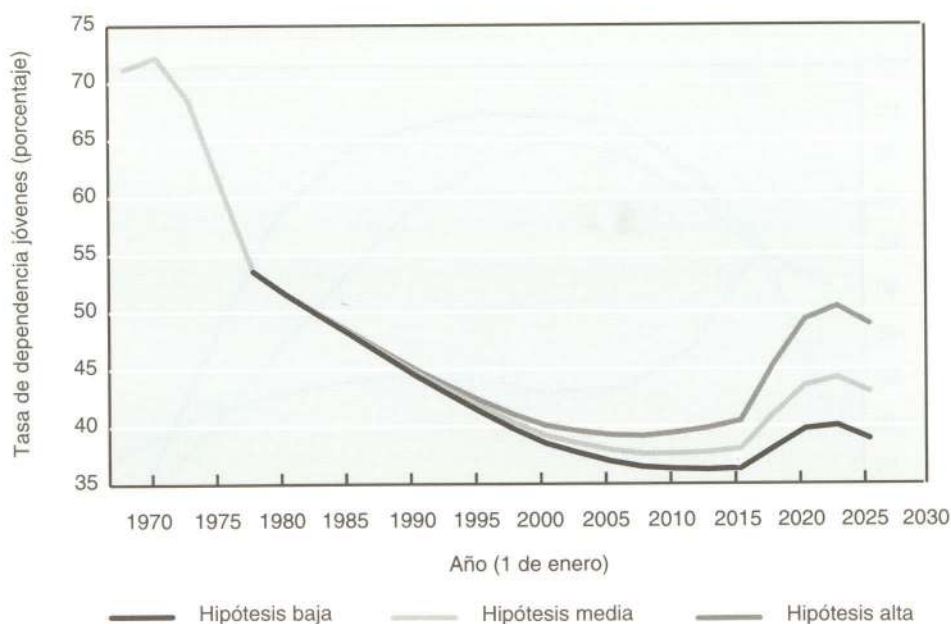
Al llegar a este punto descriptivo de las proyec-

CUADRO NÚM. 9
TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA 1991-2050
(En porcentaje de la población de 15-64 años)

Año	Variante media		
	< 15	65 +	Total
1991	29,21	20,59	49,80
1996	23,91	22,64	46,55
2001	22,24	24,98	47,22
2006	23,49	25,97	49,46
2011	25,27	27,38	52,66
2016	25,78	29,20	54,98
2021	24,12	30,83	54,95
2026	22,75	34,04	56,79
2031	23,07	38,79	61,86
2036	24,76	44,48	69,24
2041	26,67	50,75	77,42
2046	27,47	55,18	82,65
2050	27,02	54,94	81,96

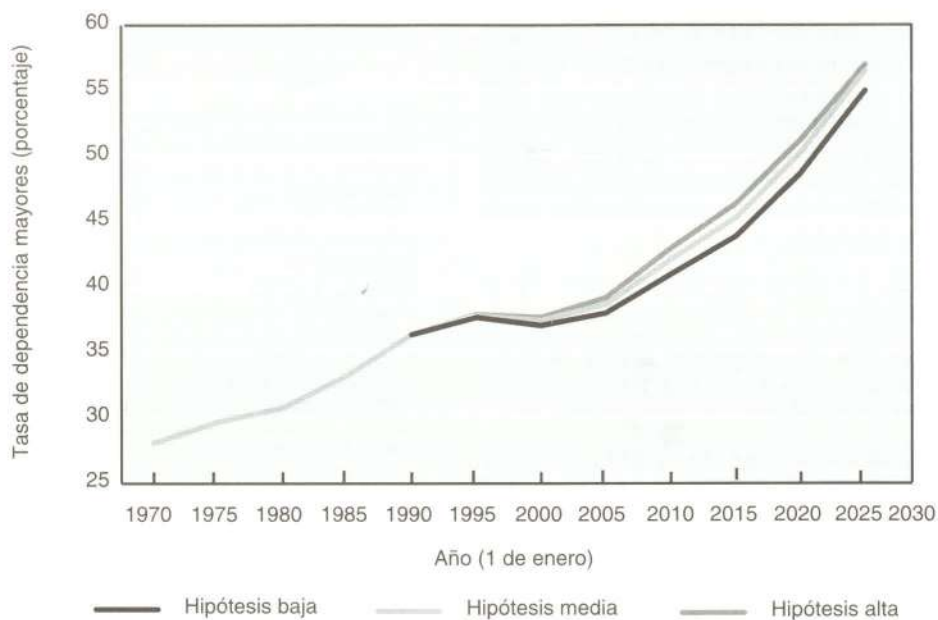
Fuente: Fernández Cordon (1996).

GRÁFICO 6
PROYECCIÓN DE LAS TASAS DE DEPENDENCIA
ESPAÑA 1971-2026. JÓVENES (0-19 AÑOS)



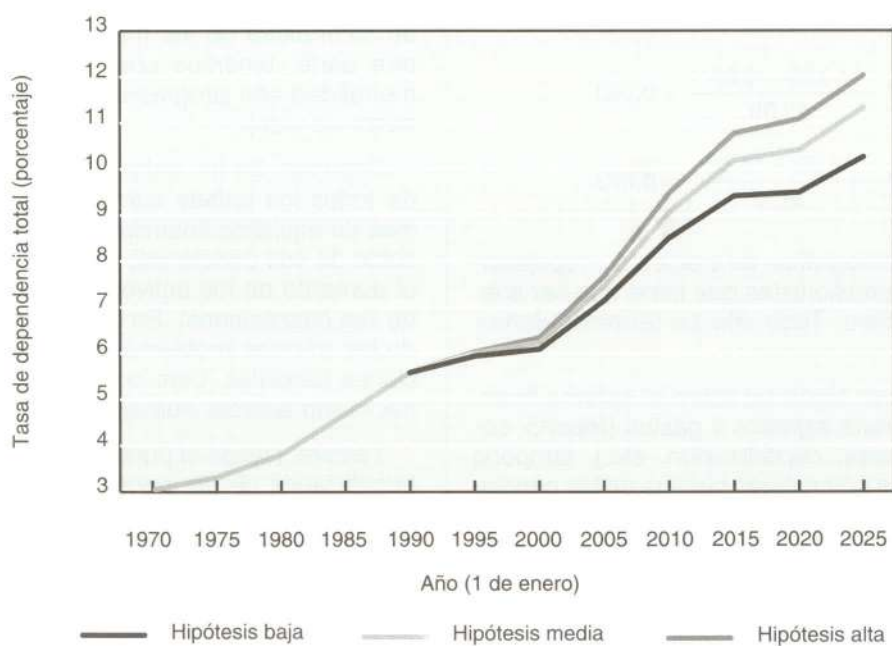
Fuente: Instituto de Demografía, Madrid.

GRÁFICO 7
PROYECCIÓN DE LAS TASAS DE DEPENDENCIA
ESPAÑA 1971-2026. MAYORES (60 + AÑOS)



Fuente: Instituto de Demografía, Madrid.

GRÁFICO 8
PROYECCIÓN DE LAS TASAS DE DEPENDENCIA
ESPAÑA 1971-2026. ANCIANOS (80 + años)



Fuente: Instituto de Demografía, Madrid.

ciones de la población española, introducidos los conceptos de actividad y de dependencia, está claro que se abre un nuevo abanico de hipótesis y posibilidades. Por ejemplo, pueden adoptarse hipótesis de actividad baja, media y alta. Ello daría lugar a la obtención de tres escenarios distintos. Ahora bien, dentro de la línea seguida de ofrecer un panorama prudente basado en seguir *hipótesis medias*, sólo se ofrecen los resultados obtenidos por Fernández Cordón (1996) en el supuesto de proyección media y tasas de actividad constantes, ya que se considera una predicción realista, que además se limita al año 2021, pues a mayor plazo los resultados perderían fiabilidad.

Del análisis de los datos del cuadro núm. 10 se deduce lo siguiente:

1.º El porcentaje de población activa decrece progresivamente desde el 42,56 por 100 en el 2001 al 38,52 por 100 en el 2021.

2.º Los jubilados mayores de setenta años pasan del 11,72 por 100 en el 2001 al 14,27 por 100 en el 2021.

3.º Los inactivos de cincuenta a sesenta y cuatro, fundamentalmente constituidos por inválidos, pasan del 4,70 al 6,49 por 100 en los años indicados anteriormente. Los jubilados de sesenta y cinco a sesenta y nueve años también aumentan —en dicho período— del 4,83 al 5,17 por 100.

Con estos porcentajes se pueden obtener unos *indicadores* demográficos al relacionar por cociente la proporción de pasivos (posibles pensionistas por jubilación e invalidez, grosso modo) con la proporción de activos (posibles cotizantes).

$$\text{Año 2001} \frac{11,72 + 9,53}{42,56} = 0,499$$

$$\text{Año 2011} \frac{13,05 + 9,89}{40,99} = 0,560$$

$$\text{Año 2021} \frac{14,27 + 11,66}{38,52} = 0,673$$

El indicador demográfico es creciente y representa el número de pensionistas que tiene que ser sostenido por un activo. Todo ello en términos demográficos.

No se establecen hipótesis sobre el sistema financiero que equilibraría ingresos y gastos (reparto, cobertura de capitales, capitalización, etc.), tampoco sobre los posibles porcentajes medios de las pensiones respecto a salarios, ni los tipos de cotización aplicables a estos últimos. Porque sólo interesa poner de manifiesto demográficamente que en el futuro es necesario «endurecer» las condiciones reglamentarias para acceder a las pensiones públicas y que paralelamente habrá que incrementar los recursos, bien por un aumento de cotizaciones (trabajadores y/o em-

CUADRO NÚM. 10
PROYECCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN
DE LA POBLACIÓN EN RELACIÓN CON
LA ACTIVIDAD Y LA CATEGORÍA DE INACTIVO,
EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL
(Tasas de actividad constantes)

Categorías	Inicial		Proyección media	
	1991	2001	2011	2021
Activos	40,03	42,56	40,99	38,52
Inactivos	59,97	57,44	59,01	61,48
Dependientes	28,93	23,18	22,37	22,12
Niños 0-14	21,23	16,23	17,47	16,76
Jóvenes 16-29	7,70	6,94	4,90	5,36
Jubilados 70 +	8,95	11,72	13,05	14,27
Jubilados jóvenes	9,17	9,53	9,89	11,66
Inact. 50-64	4,82	4,70	5,40	6,49
Jubil. 65-69	4,35	4,83	4,48	5,17
Inactivos adultos	12,92	13,00	13,70	13,43
Mujeres (amas de casa) ...	11,81	11,50	12,07	11,97
Otros inactivos	1,11	1,50	1,63	1,45

Fuente: Fernández Cordón.

pleadores) o bien proveer otros recursos financieros provinientes de los impuestos generales o creando impuestos específicos. Por otra parte, es lo previsto en el Pacto de Toledo cuando se contempla el seguimiento financiero de las pensiones públicas.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Primera. El envejecimiento demográfico es un hecho contrastado que se manifiesta en todos los países desarrollados económicamente. El fenómeno tiene en nuestro país unas características especiales dado que en la actualidad tenemos un índice de fecundidad de los más bajos de Europa y, por otra parte, tenemos una alta supervivencia (baja mortalidad con progresivo crecimiento de la esperanza de vida).

Segunda. En los sistemas públicos de pensiones de todos los países europeos se detectan problemas de equilibrio financiero, ya que los pasivos (y el coste de sus pensiones) crecen a un ritmo superior al aumento de los activos (y el importe económico de sus cotizaciones). En España también han surgido los mismos problemas y se han adoptado soluciones parciales, pero en el próximo siglo XXI será necesario acordar nuevas decisiones al respecto.

Tercera. Desde el punto de vista de los presuntos beneficiarios de las pensiones, está claro que sus expectativas de derecho están sujetas a un progresivo deterioro. No es posible determinar una solución única al citado problema para la totalidad de los actuales trabajadores, empleados, funcionarios, etcétera, que ahora están cotizando al sistema público de pensiones. Las distintas circunstancias personales de edad, profesión, nivel de renta y compo-

sición del núcleo familiar, etc., motivarán opciones diferentes, que dependerán también del régimen fiscal establecido para éstas.

Cuarta. Siempre que los interesados puedan destinar parte de sus rentas personales a la previsión futura en su situación de beneficiarios de pensiones públicas, las opciones, en términos generales, serán dependientes de su edad actual o un futuro cercano.

a) Los que hayan superado los cincuenta y cinco años deben optar por el ahorro individual o cualquier otra forma de inversión. Los fondos de inversión mobiliaria en sus diversas modalidades pueden ser una buena solución.

b) Los que se encuentran en una edad madura (cuarenta a cincuenta y cinco años) pueden optar por un plan individual de pensiones. También pueden adoptar una solución mixta, combinando su plan de pensiones con las inversiones antes citadas.

c) Los que tengan más de veinticinco años y menos de cuarenta y cinco, su opción preferente debe inclinarse hacia un plan de pensiones mixto con Aportación Definida para alguna prestación (según su situación familiar) y otro de Prestación Definida para otras prestaciones. Existen en el mercado modalidades suficientes para ejercer la opción más adecuada.

NOTAS

(1) Comentarios de JORDI PUJOL en la presentación del estudio «El Estado de Bienestar» (véase *Cuadernos de Información Económica*, 1996).

(2) *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (1995), pág. 3.

(3) *Ibidem*, pág. 17.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1995), «La alta tasa de paro española y sus expectativas a plazo medio», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 105, diciembre, pág. 21.

Boletín Oficial de las Cortes Generales (1995), Serie E, Otros Textos, núm. 134, 12 de abril, pág. 3.

Cuadernos de Información Económica (1996), «Otoño 1996: herencias, decisiones y riesgos», núms. 113-114, agosto-septiembre, pág. 148.

EUROSTAT (1993), *Statistiques demographiques*, Luxemburgo.

– (1995), *Statistiques demographiques*, Luxemburgo.

FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. (1996), *Demografía, actividad y dependencia en España*, Fundación BBV, Bilbao, marzo.

INSTITUTO DE DEMOGRAFÍA (1994), *Proyección de la población española*, Madrid, marzo.

PLANES DE PENSIONES, AHORRO Y MERCADO DE CAPITALS

Joan Montllor i Serrats y M.^a Antonia Tarrazón Rodón

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se ocupa de la relación entre planes de pensiones y mercado de capitales, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo. Desde un enfoque cuantitativo, hay que responder a la siguiente cuestión: ¿en qué medida afecta la existencia de planes de pensiones al ahorro agregado de la economía?; desde una óptica cualitativa, la cuestión a la que procede responder es la siguiente: ¿qué modificaciones introduce la existencia de planes de pensiones, y por tanto de fondos de pensiones, en las características y el funcionamiento del mercado de capitales? La respuesta a la primera pregunta exige tener en cuenta dos posibles contextos de la Seguridad Social, según sean estables o inestables las expectativas sobre las pensiones que los individuos esperan recibir del sistema público; es decir, hay que distinguir el caso en que no se pone en duda la capacidad de la Seguridad Social para cumplir sus compromisos del caso, asociado por lo general a un envejecimiento de la población, en que existen dudas razonables sobre la capacidad de la Seguridad Social para mantener en el futuro el nivel de las pensiones actuales.

El sentido de la segunda cuestión radica en el hecho de que los fondos de pensiones captan, al instrumentar las aportaciones de los planes de pensiones, la mayor parte del ahorro que persigue una finalidad tan concreta como generar pensiones de jubilación en el futuro, dando lugar, pues, a una institucionalización del ahorro. Para cumplir su objetivo, los fondos de pensiones siguen estrategias específicas que inciden en los tipos de activos financieros demandados y en el propio comportamiento del mercado de capitales, pudiendo además su propia presencia y naturaleza conducir a modificaciones significativas en el sistema financiero.

Siguiendo este enfoque, nos ocupamos en primer lugar de la relación entre planes de pensiones y ahorro agregado en caso de expectativas estables de la Seguridad Social, para introducir a continuación los efectos de las imperfecciones del mercado y revisar la evidencia empírica actualmente disponi-

ble. El tema que inmediatamente requiere nuestra atención es la incidencia de las expectativas inestables de la Seguridad Social, motivadas por el envejecimiento de la población, sobre la relación entre planes de pensiones y ahorro, tanto a corto como a largo plazo. El estudio de los efectos de planes y fondos de pensiones sobre el mercado de capitales toma como punto de partida las estrategias de inversión de los fondos de pensiones, lo cual sirve de base para exponer cómo se ven afectadas la demanda de activos financieros, por una parte, y la volatilidad del mercado de capitales, por otra. El siguiente apartado considera cómo la institucionalización del ahorro para la jubilación por medio de fondos de pensiones puede variar algunas de las características del sistema financiero, para finalizar con unas consideraciones sobre la relación de todo lo expuesto con la situación actual de planes y fondos de pensiones en España.

II. PLANES DE PENSIONES Y AHORRO AGREGADO EN CASO DE EXPECTATIVAS ESTABLES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. El mercado perfecto como punto de referencia

Sea una sociedad cuyos miembros tienen unas expectativas estables, sean del nivel que fueren, sobre las pensiones públicas de la seguridad social que percibirán a partir del momento de su jubilación. Las unidades familiares y los individuos que consideran insuficientes las pensiones públicas tratan de complementarlas mediante transferencias intrafamiliares —ayudas de los miembros de la familia en edad activa a los miembros en edad pasiva— y ahorro. Supongamos que en esta sociedad se introducen los planes de pensiones como producto financiero específicamente diseñado para cubrir pensiones de jubilación, apareciendo, pues, los planes de pensiones como resultado de la existencia previa de una masa de ahorro orientada a prever pensiones de jubilación. Surge entonces la siguiente cuestión: ¿inciden, a su vez, los planes de pen-

siones sobre el ahorro alterando por ellos mismos el volumen de ahorro agregado de la economía? Nótese que la cuestión que acaba de formularse no hace referencia a si la necesidad, o simplemente el deseo de una pensión de jubilación no cubierta por otros caminos —pensión pública o transferencia intrafamiliar—, induce a ahorrar, cosa obvia, sino a si la existencia de un producto financiero específicamente diseñado para cubrir pensiones de jubilación a partir del ahorro es capaz de alterar el volumen de ahorro agregado de la economía.

La respuesta a esta cuestión, como es frecuente en el análisis económico, parte de la situación que corresponde a una economía que goza de un mercado perfecto en el que actúan unos agentes económicos racionales, e introduce posteriormente las alteraciones causadas por las principales imperfecciones que separan el mundo real de la situación de mercado perfecto. La distribución de la renta de los individuos entre consumo y ahorro en un mercado de estas características viene explicada por la teoría del ciclo vital, que supone que los individuos tienen una renta creciente a lo largo de su vida activa que pueden prever perfectamente y sostiene que prefieren un consumo estable a lo largo de toda su vida, tanto en su etapa activa como en su etapa pasiva. Para conseguir el objetivo de un consumo estable, durante una primera parte de su vida activa se endeudan, mientras que en una segunda fase ahorran para obtener un capital en el momento de su jubilación que resulte suficiente para generar aquella renta que precisan para mantener estable su consumo una vez jubilados. La decisión racional que un individuo ha tomado sobre la parte de su renta que va a destinar al ahorro no queda alterada por la presencia o ausencia de cualquier producto financiero específico, incluidos, lógicamente, los planes de pensiones. Esta afirmación se refuerza teniendo en cuenta que en un mercado de capitales perfecto los fondos de inversión —y, por tanto, los fondos de pensiones— no mejoran la gestión de carteras que pueden realizar los propios individuos. La aproximación a la realidad de este marco ideal y perfecto permite poner de manifiesto cuáles son aquellas variables o imperfecciones del mercado que influyen en la relación entre los planes de pensiones y el ahorro agregado de la economía.

2. Efectos de las imperfecciones del mercado

El mundo real se aparta, evidentemente, del marco teórico descrito anteriormente. Una de las principales razones de esta discrepancia es la falta de capacidad de previsión perfecta, e incluso satisfactoria, de los individuos, que en un tema tan crucial como las pensiones de jubilación debe ser corregida por la sociedad. Las pensiones públicas de la Seguridad Social cumplen esta función, si bien es frecuente que para cubrir sus deficiencias los poderes públicos decidan impulsar un sistema privado de

pensiones complementarias. Surge así la regulación de las pensiones privadas, la cual, por una parte, establece medidas que tienden a incrementar la participación de los ciudadanos en los planes de pensiones y, por otra, dicta las normas básicas por las que deben regirse los planes de pensiones. Los incentivos a la participación y las normas de organización introducen un conjunto de imperfecciones en el mercado que, en uno u otro sentido, inciden en la relación entre planes de pensiones y ahorro.

Constituyen imperfecciones derivadas de las medidas incentivadoras los planes de empresa, que asocian planes de pensiones a contratos de trabajo, y las ventajas fiscales, mientras pueden considerarse imperfecciones derivadas de las normas de organización la falta de liquidez o no disponibilidad del ahorro, el cobro en forma de anualidades, los planes infradotados y los estímulos a la jubilación anticipada. Revisamos, a continuación, la incidencia de estas imperfecciones en la relación entre planes de pensiones y ahorro.

Los planes de empresa tienen habitualmente carácter obligatorio, de modo que asocian plan de pensiones y contrato de trabajo. Algunos trabajadores, especialmente aquellos que perciben salarios más bajos, pueden considerar que su contribución al plan de pensiones supera sus objetivos actuales de ahorro y, por tanto, desean compensarlo con endeudamiento. Sin embargo, el mercado financiero carece de la suficiente flexibilidad para cubrir objetivos de este tipo, perfectamente integrados en la teoría del ciclo vital, por lo que el resultado es que aquellos trabajadores que se hallan en esta situación están realizando un ahorro forzoso. Así pues, puede decirse que el carácter obligatorio de los planes de empresa incrementa el ahorro agregado.

El efecto sobre el ahorro agregado de las ventajas fiscales otorgadas a las cantidades aportadas por los individuos a los planes de pensiones es ambiguo, al presentarse un efecto sustitución y un efecto renta de signo contrario. Por una parte, estas ventajas fiscales abaratan el consumo futuro en relación con el consumo presente, favoreciendo, en consecuencia, el incremento del ahorro (efecto sustitución). Sin embargo, por otra parte, la reducción impositiva que suponen incrementa la renta total del individuo, quien, aportando al plan de pensiones una menor cifra antes de impuestos, puede obtener la misma aportación neta después de impuestos (efecto renta). Por tanto, la consecuencia del efecto renta es una reducción del ahorro. La suma del efecto sustitución y el efecto renta no tiene signo definido, aunque los estudios empíricos constatan el predominio del efecto sustitución (Munnell, 1982). Además, si bien el efecto renta llega a todos los individuos, no ocurre lo mismo con el efecto sustitución. Clasifiquemos a todos los individuos integrados en una determinada economía en dos grupos: aquellos que se han fijado un objetivo de ahorro superior al límite fiscal de aportación al plan de pen-

siones y aquellos cuyo objetivo de ahorro es inferior al límite fiscal. Los primeros no tienen ningún motivo fiscal para incrementar su ahorro, puesto que el último tramo del mismo no goza de ventajas impositivas. En consecuencia, sólo perciben el efecto renta, y su ahorro total se reduce. Los segundos, por el contrario, experimentan tanto el efecto sustitución como el efecto renta, dado que la totalidad de su aportación al plan de pensiones goza de las ventajas fiscales concedidas.

Una consecuencia no trivial de las ventajas fiscales de los planes de pensiones es la reducción que originan en los ingresos de la Hacienda Pública, cuyas repercusiones en el ahorro agregado deben, igualmente, ser tenidas en cuenta. Cabe distinguir dos casos, según el gobierno incremente o no los impuestos para compensar la prevista reducción de ingresos. Si el gobierno decide no aumentar los impuestos, el ahorro agregado se reduce en la parte de los ingresos no percibidos que se aplicaba a la formación de capital. Si el gobierno decide compensar las ventajas fiscales de los planes de pensiones con un aumento de los impuestos, la primera consecuencia es una disminución de la renta disponible de los individuos, quienes, en consecuencia, reducen tanto su consumo como su ahorro. A partir de aquí aparecen nuevamente el efecto sustitución y el efecto renta. En estas circunstancias, el ahorro agregado de las economías domésticas aumentará siempre que el incremento del ahorro de los individuos que pueden captar el efecto sustitución, por haberse fijado un objetivo de ahorro inferior al límite fiscal de la aportación al plan de pensiones, supere la reducción de ahorro causada por los tres siguientes factores: a) la repercusión del efecto renta en el ahorro del propio grupo de individuos que capta el efecto sustitución; b) la repercusión del efecto renta en el grupo de individuos que no capta el efecto sustitución, al haberse fijado un objetivo de ahorro superior al límite fiscal de la aportación al plan de pensiones, y c) la reducción general en el ahorro originada por la disminución de la renta disponible que ha seguido al aumento impositivo.

En síntesis, cabe decir que no existe una condición teórica que garantice el signo del efecto global sobre el ahorro agregado del estímulo fiscal a los planes de pensiones, pues se observan dos efectos de signo contrario —sustitución y renta— para el ahorro de las economías domésticas, a los que hay que añadir bien la posible reducción en la formación de capital del sector público, si sus ingresos se reducen como consecuencia de aquellas ventajas fiscales, o bien las consecuencias en el ahorro de las economías domésticas del aumento impositivo fijado para compensarlas. Munnell (1982) señala que la mayor parte de los estudios empíricos denotan el predominio del efecto sustitución sobre el efecto renta, originando, pues, los incentivos fiscales a los planes de pensiones un incremento neto del ahorro de las economías domésticas.

En cuanto a las imperfecciones derivadas de las normas de organización de los planes de pensiones, cabe decir que nos sitúan nuevamente frente a un conjunto de efectos de signo contrario. Con objeto de garantizar que los planes de pensiones se apliquen a su propia finalidad, la normativa legal de diversos países impide disponer del capital constituido con anterioridad al momento de la jubilación. Esta falta de liquidez induce a los individuos a aumentar su ahorro por motivos de precaución, fenómeno que puede verse mitigado en la medida en que se ofrezcan algunas facilidades de endeudamiento con el plan de pensiones como garantía. Por otra parte, es habitual que los fondos de pensiones ofrezcan a sus partícipes el cobro de una anualidad a partir del momento de la jubilación en lugar de la percepción de un capital. Resulta así posible que los individuos de un determinado colectivo puedan llegar a percibir la misma anualidad con menores aportaciones que las que precisaría haber efectuado cada uno de ellos por separado, puesto que el fondo puede compensar las diferentes longevidades de sus partícipes. La percepción de las pensiones en forma de anualidades vitalicias se reconoce en los trabajos sobre la materia (Munnell, 1982) como un factor que reduce el ahorro, en el sentido de permitir alcanzar la misma pensión con un ahorro menor.

La posibilidad de que los planes de pensiones de empresa se hallen infradotados, lo que la legislación norteamericana autoriza dentro de ciertos límites, ocasiona, asimismo, una reducción del ahorro agregado, pero sólo en la medida en que esta infradotación no repercute en la cotización de las acciones de la empresa que ha constituido el plan de pensiones. Los estudios empíricos sobre esta cuestión (Oldfield, 1977; Feldstein y Mørck, 1983) constatan que el precio de las acciones se ve reducido por la situación de infradotación de los planes de pensiones de las empresas.

Finalmente, la existencia de planes de pensiones se ha visto como un estímulo para que los individuos traten de avanzar su jubilación incrementando su ahorro. El efecto inmediato es un aumento del ahorro, pero a más largo plazo tiene lugar una reducción del mismo cuando el individuo ya jubilado pasa a consumir el capital anteriormente acumulado.

3. Evidencia empírica

Munnell y Yohn (1992) consideran que el estudio de la evidencia empírica de la relación entre ahorro y planes de pensiones debe ocuparse de dar respuesta a las siguientes cuestiones:

— ¿En qué medida los trabajadores reducen su propio ahorro (ahorro directo) ante la promesa de pensiones?

— ¿Hasta qué punto los empresarios generan ahorro invirtiendo las aportaciones a los planes de pensiones de sus trabajadores en un fondo de pensiones o en el activo de la empresa en aquellos países en los que la legislación así lo permite?

— ¿Hasta qué punto las infradotaciones a planes de pensiones reducen el valor de las acciones de las empresas y en qué medida los accionistas corrigen con su propio ahorro esta reducción?

— ¿Son los estímulos fiscales capaces de generar un volumen adicional de ahorro privado suficiente para compensar la reducción del ahorro público a que dan lugar?

Los estudios empíricos realizados sobre la relación entre planes de pensiones y ahorro de las economías domésticas a que se refiere la primera cuestión se ocupan principalmente del caso norteamericano, lo cual no es sorprendente si se tiene en cuenta el fuerte desarrollo del sistema de planes y fondos de pensiones en el mundo anglosajón, mientras que en los países de la Europa continental ha predominado hasta el momento presente el sistema de pensiones públicas de la Seguridad Social. Para los Estados Unidos está ampliamente aceptada la posición de Munnell (Munnell, 1982, y Munnell y Yohn, 1992), quien a partir de trabajos previos propios (Munnell, 1976) y de otros autores (Feldstein, 1978; Diamond y Hausman, 1984, y Avery, Elliehausen y Gustafson, 1986) concluye que por cada 100 unidades monetarias destinadas a un plan de pensiones las economías domésticas reducen en 65 unidades monetarias el ahorro que destinan a otros productos financieros, incrementándose, pues, el ahorro agregado en 35 unidades monetarias. Destacan, además, Munnell y Yohn que el trabajo de Avery, Elliehausen y Gustafson arroja una conclusión diferente para las familias norteamericanas establecidas al margen del matrimonio, para las cuales la reducción del ahorro debida a las pensiones privadas se cifra en 22 unidades monetarias.

En relación a la segunda cuestión Munnell y Yohn señalan que no puede computarse directamente como incremento de ahorro la totalidad de las contribuciones a planes de pensiones efectuadas por las empresas, pues cabe la posibilidad de que algunas empresas hayan tomado a la vez determinadas decisiones de política financiera que signifiquen una reducción de ahorro, por ejemplo, un aumento en la distribución de dividendos o en la cifra de endeudamiento. Esta observación tiene especial relevancia para aquellos sistemas de pensiones en los que, como en el caso norteamericano, las empresas pueden invertir en su propio activo una parte importante de las dotaciones a planes de pensiones. En cuanto a los planes infradotados, resulta evidente que la infradotación refleja una obligación futura de la empresa en todo punto igual al endeudamiento. La neutralidad de las infradotaciones frente al ahorro requiere el cumplimiento de dos condiciones:

a) la infradotación debe reducir por el mismo importe el precio de las acciones, y b) los accionistas deben compensar con nuevo ahorro la reducción experimentada por el precio de sus títulos. Los estudios empíricos, por ejemplo Oldfield (1977) y Bulow, Mørck y Summers (1987), muestran cómo la infradotación de los planes de pensiones repercute negativamente en el precio de las acciones de las empresas que han constituido dichos planes de pensiones para sus trabajadores. Sin embargo, como Munnell y Yohn indican, no existen estudios empíricos que analicen la hipotética decisión de los accionistas de compensar mediante otra forma de ahorro una reducción del precio de sus acciones debida a planes de pensiones infradotados, por lo que no puede darse una respuesta precisa a la cuestión de neutralidad de las infradotaciones frente al ahorro.

La complejidad de la reacción del ahorro frente a los estímulos fiscales a los planes de pensiones ya ha quedado expuesta en el apartado anterior. Desde el punto de vista empírico es preciso dilucidar dos cuestiones: a) si el efecto sustitución predomina sobre el efecto renta y, por tanto, la consecuencia directa del estímulo fiscal es un incremento del ahorro privado, y b) si, una vez se ha constatado un aumento del ahorro privado, resulta éste superior o no a la reducción del ahorro público provocada por los estímulos fiscales. Siguiendo a Munnell (1982, página 65), puede decirse que los estudios empíricos (Furstenberg y Malkiel, 1977; Bradford, 1980) constatan un efecto positivo sobre el ahorro de los estímulos fiscales a las pensiones. Sin embargo, no parece existir por el momento una respuesta clara a la segunda cuestión. Munnell y Yohn (1992, pág. 132) apuntan la posibilidad de que la consecuencia sea una reducción del ahorro agregado, precisando que se trata de una cuestión que debe ser estudiada más profundamente. Otros trabajos citados por Dilnot (1992, pág. 70), Pesando (1992, págs. 127-128) y Davis (1995, pág. 14) sostienen que, incluso después de la reducción del ahorro público, el ahorro agregado experimenta un ligero aumento, aunque se trata de un resultado muy sensible al régimen fiscal y a las pautas de ahorro de cada país. Pesando y Davis cifran el aumento neto del ahorro agregado en 20 unidades monetarias por cada 100 unidades monetarias aportadas a planes de pensiones para los casos de Estados Unidos y Reino Unido.

Merece destacarse particularmente que los estudios empíricos constatan la sensibilidad del ahorro asociado a planes de pensiones a la regulación legal y, especialmente, al trato fiscal. Durante la década de los ochenta se produjo una reducción de la tasa de ahorro privado en Estados Unidos (Munnell y Cook, 1991, pág. 27), a la que contribuyó de forma importante el descenso de las aportaciones de las empresas a los planes de pensiones de sus empleados. Dos son las razones que explican esta caída: las ganancias de capital debidas al aumento de

valor de los títulos de renta variable y el límite a la deducción fiscal de las aportaciones de las empresas a planes de pensiones supradotados, obviamente de prestación definida. Las ganancias de capital en la renta variable mejoraron automáticamente la dotación de los planes de pensiones de prestación definida, pasando muchos de ellos de infradotados a supradotados sin requerir nuevas aportaciones en efectivo. Añádase que, como señalan Poterba, Venti y Wise (1995), los tipos de interés elevados contribuyeron de manera importante a la supradotación de aquellos planes de pensiones, debido a la reducción del valor actual de su pasivo a la que cualquier aumento del tipo de interés da lugar. Ante la existencia de un límite superior para la deducción fiscal de las aportaciones empresariales a los planes de pensiones supradotados, las empresas se vieron desincentivadas para realizar nuevas aportaciones a los planes de pensiones de sus empleados, lo que actuó a favor de la reducción de la tasa de ahorro. Por otra parte, a principios de esa misma década el gobierno norteamericano introdujo una variante de planes de pensiones individuales denominada «Individual Retirement Accounts» (IRA) y activó otra variante de los mismos poco utilizada en aquel momento, los planes 401(k). Poterba, Venti y Wise (1995) constatan que estos planes individuales captaron ahorro neto, es decir, aportaciones que suponían un aumento del ahorro y no una desviación del destinado a otros productos financieros. Sin embargo, cuando en 1986 se suprimieron parte de las ventajas fiscales de los IRA, las economías domésticas redujeron sus aportaciones a los mismos, manteniendo las aportaciones a los planes 401(k) cuya fiscalidad no se había modificado.

La consideración de la relación entre ahorro y planes de pensiones suscita su comparación con la relación entre Seguridad Social y ahorro. Queda fuera del alcance de este trabajo entrar con detalle en esta segunda cuestión, sobre la cual existen numerosos estudios, sintetizados en Atkinson (1987) y López García (1987), que, atendiendo a sus conclusiones, pueden clasificarse entre aquellos que sostienen un efecto depresivo de la Seguridad Social sobre el ahorro y aquellos que defienden la neutralidad de dicho efecto —es decir, que la Seguridad Social no reduce el ahorro—, existiendo, asimismo, una posición menos frecuente que concluye la existencia de una relación positiva entre las pensiones públicas de la Seguridad Social y el ahorro. Los estudios empíricos referidos a España (Herce, 1985; Gómez Sala, 1987; Martín y Moreno, 1989; Sánchez Maldonado y Gómez Sala, 1996) recogen esta diversidad de posiciones. Munnell (1982, páginas 89-91), defensora de la neutralidad de la Seguridad Social sobre el ahorro, destaca que los resultados de los estudios empíricos deben interpretarse en una perspectiva histórica. Ciñéndose al caso norteamericano, señala que el nacimiento de la Seguridad Social y de los planes de pensiones puede situarse en 1935, tras el impacto de la Gran

Depresión, que condujo a las economías domésticas a desconfiar de las transferencias intrafamiliares como base principal para cubrir las necesidades de la tercera edad. La Seguridad Social sustituye directamente a transferencias intrafamiliares sin alterar, pues, el ahorro agregado. Los planes de pensiones, por su parte, provocan un aumento del ahorro agregado en su etapa previa a la madurez, cuando las aportaciones predominan sobre las prestaciones por hallarse la mayor parte de sus partícipes en la fase activa de su vida laboral. Sin embargo, cuando los planes de pensiones alcanzan su madurez, cabe esperar que sean neutrales respecto a la generación de ahorro por el equilibrio entre aportaciones y prestaciones propio de esta etapa. Por tanto, en la época en que la implantación de la Seguridad Social ha coincidido con planes de pensiones no maduros, el ahorro agregado ha sido mayor de lo que hubiese sido sin planes de pensiones, pero a la vez menor de lo que hubiese resultado si todas las prestaciones de jubilación se hubieran vehiculado a través de planes de pensiones. Esta conclusión se complementa con la anteriormente citada de Munnell y Yohn (1992), donde se considera que, después de tener en cuenta la repercusión de las ventajas fiscales, los planes de pensiones podrían tener un efecto negativo sobre el ahorro agregado. Por otra parte, Barea y González-Páramo (1996, pág. 190), tomando como base los trabajos de Sánchez Maldonado y Gómez Sala (1996) y Zubiri (1996), asumen la conclusión de Atkinson (1987), quien considera que por el momento no es posible determinar nitidamente la relación entre los diversos sistemas de financiación y el ahorro. Sin embargo, los estudios en que se basan los trabajos de Atkinson y Munnell se refieren a situaciones en las que ambos sistemas, Seguridad Social y pensiones privadas, gozan de perspectivas estables, aunque la observación de Munnell da pie a introducir la inestabilidad de las perspectivas de la Seguridad Social, de la que nos ocupamos en el apartado siguiente, al incorporar los efectos sobre el ahorro de un sistema de planes de pensiones en su etapa previa a la madurez.

En síntesis, la evidencia empírica disponible señala que los planes de pensiones incrementan moderadamente el ahorro privado, a la vez que resultan muy sensibles a la regulación fiscal. Cuando una empresa tiene planes de pensiones infradotados, el valor de la infradotación reduce el precio de sus acciones. Por otra parte, no pueden darse respuestas precisas, por falta de estudio, a la reacción del ahorro de los accionistas frente a la reducción del valor de sus acciones a causa de la existencia de planes infradotados, ni tampoco es posible concluir, debido al reducido número de estudios sobre el tema y a la falta de concordancia de sus resultados, sobre qué sucede en la relación entre el aumento del ahorro privado y la reducción del ahorro público resultante de los estímulos fiscales a los planes de pensiones. Además, Munnell y Yohn señalan

la necesidad de mejorar la información disponible sobre pensiones privadas como paso imprescindible para disponer de estudios empíricos más refinados.

III. PLANES DE PENSIONES Y AHORRO AGREGADO EN CASO DE EXPECTATIVAS INESTABLES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Toda población en proceso de envejecimiento afronta perspectivas inestables de la Seguridad Social, pues debe lógicamente esperar una reducción en las prestaciones del sistema de reparto. De ahí surge la necesidad de compensar mediante el sistema de capitalización y, por tanto, con un incremento del ahorro en el momento actual, la futura reducción esperada de las pensiones públicas. Los planes de pensiones no son la causa de este incremento de ahorro, sino más bien su efecto, pues nacen o se expansionan para responder a la demanda de administrarlo a través de los fondos de pensiones. Esta necesidad de aumentar el ahorro, además de provocar una evidente reducción en el consumo, da lugar a una dinámica financiera de importantes consecuencias sobre el mercado de capitales, tanto a corto como a largo plazo. Por otra parte, algunas de estas consecuencias, aunque no todas, se producen también en aquellos países en los que, cuando la población entra en proceso de envejecimiento, en el sistema económico ya predominan los planes y fondos de pensiones frente a las prestaciones de la Seguridad Social.

En nuestro análisis consideramos, en primer lugar, el caso en que predomina la Seguridad Social en el momento en que se pone de manifiesto el envejecimiento de la población. El aumento de ahorro en caso de perspectivas inestables de la Seguridad Social se justifica mediante un sencillo razonamiento basado en la teoría del ciclo vital. Los individuos racionales que habían asumido la expectativa de una determinada pensión de jubilación de la Seguridad Social experimentan un cambio en esta expectativa que les conduce a esperar una pensión menor. Su reacción lógica consiste en revisar su actual distribución de la renta entre consumo y ahorro, reduciendo el primero y aumentando el segundo, para reequilibrar su consumo actual con su consumo futuro en función de la reducción de la renta total a percibir a lo largo del ciclo vital que el cambio de expectativas supone. El incremento del flujo de ahorro da lugar, a su vez, a un incremento de la demanda de activos financieros en la línea de lo ya indicado por Boulding (1958, cap. 10), empujando su precio al alza o, lo que es lo mismo, los tipos de interés a la baja. En una economía con capacidad de crecimiento las empresas y las instituciones públicas en disposición de captar financiación para llevar a cabo inversiones reales proceden a emitir activos financieros y a realizar sus proyectos de inversión.

El resultado es, pues, un crecimiento de la economía que, además, acaba corrigiendo los efectos negativos iniciales de la reducción del consumo.

Sin embargo, en una economía con pocas oportunidades de crecimiento el aumento de la demanda de activos financieros paralelo al aumento del ahorro no encuentra una contrapartida en la oferta de activos financieros, al ser escasa la capacidad para aprovechar la reducción de los tipos de interés. En tales circunstancias, el efecto negativo de la reducción del consumo no queda compensado por ningún efecto positivo y hace más profundo el estancamiento. De ahí se deduce que la capacidad de crecimiento económico es condición necesaria para implementar un sistema de capitalización. Sin embargo, en un contexto económico mundial como el actual, sin limitaciones importantes a la circulación de capitales, el exceso de ahorro de un país puede canalizarse hacia los mercados financieros internacionales. Esta razón, junto con los beneficios propios de la diversificación de una cartera de inversión, aconseja que los fondos de pensiones adopten una perspectiva internacional en su política de inversiones (Davis, 1995, cap. 9).

El transcurso del tiempo conduce al momento en que procede iniciar el pago de las pensiones de jubilación correspondientes a aquellos individuos que generaron el aumento del ahorro agregado. Puede entonces darse el caso de que los fondos de pensiones se vean obligados a liquidar parte de los activos que han acumulado para hacer frente a las prestaciones de los planes en ellos integrados, pasando de demandantes netos de activos financieros a oferentes netos, por lo que su antiguo efecto positivo sobre el ahorro agregado puede transformarse ahora en un efecto negativo. Veamos las circunstancias que deben darse para que este hecho tenga lugar.

El efecto de un fondo de pensiones sobre el ahorro agregado en un período concreto viene dado por su flujo financiero neto, que se obtiene sumando el resultado de sus inversiones en dicho período a la diferencia entre las contribuciones percibidas y las pensiones satisfechas. Cuando el flujo financiero neto presenta signo positivo, el fondo ha generado ahorro y, por tanto, procede a aumentar sus inversiones, actuando como demandante de activos financieros. Cuando por el contrario el flujo financiero neto presenta signo negativo, el fondo de pensiones vende parte de sus inversiones, comportándose, pues, como un oferente de activos financieros y reduciendo, en consecuencia, el ahorro agregado (*).

La situación no presenta para un fondo de pensiones aisladamente considerado ningún otro problema que el que se deriva de la reducción del volumen de recursos administrados. No obstante, en caso de que los fondos de pensiones en su conjunto se comporten como oferentes netos de activos fi-

nancieros, tiene lugar una reducción del ahorro agregado, cuyas consecuencias sobre el mercado de capitales pueden ser importantes. En efecto, una reducción del ahorro agregado empuja los tipos de interés al alza, con el consiguiente descenso del precio de los activos financieros. Este descenso afecta a las pensiones esperadas de la siguiente manera: a) reduce el capital final y, por tanto, las pensiones futuras de los planes de aportación definida, y b) incrementa el riesgo de no percepción de las pensiones de los planes de prestación definida al nivel previamente establecido, salvo que con anterioridad los gestores del fondo de pensiones hubieran propuesto un incremento de las cuotas de aportación en la medida necesaria para paliar la reducción del valor del activo.

Consideremos, a continuación, el caso en que ya predominan planes y fondos de pensiones frente a la Seguridad Social en el momento de detectarse un envejecimiento de la población. La principal diferencia respecto al caso anterior, de predominio de la Seguridad Social, consiste en que el ahorro agregado necesario para cubrir las pensiones futuras se produce paulatinamente, porque el propio sistema de capitalización ya existente se encarga de generarlo de forma automática. Queda, pues, descartado un cambio brusco en la relación entre consumo y ahorro. Por otra parte, la economía real debe igualmente ser capaz de generar las inversiones necesarias para que el ahorro encuentre la contrapartida que el equilibrio requiere. Si el envejecimiento de la población tiene lugar tras un crecimiento de la misma, es decir, se produce el fenómeno que observamos actualmente en los países desarrollados, el sistema de capitalización da lugar a una primera etapa de aumento del ahorro agregado y, posteriormente, a otra etapa —que aparece cuando los individuos en activo durante la época de crecimiento de la población pasan a jubilados— en la que el ahorro agregado se reduce. Ante un envejecimiento de la población sin un crecimiento previo de la misma, el ahorro agregado mantendría su nivel en la primera etapa y se reduciría en la segunda. La etapa de reducción del ahorro agregado afecta tanto al caso en que el sistema de capitalización se ha implantado al detectarse el envejecimiento de la población como al caso en que, en tal momento, ya estaba previsto cubrir las pensiones futuras principalmente por medio de la capitalización.

Como apunta Davis (1995, págs. 40 y 206), esta problemática hace nuevamente aconsejable la inversión internacional, especialmente la orientada hacia los mercados emergentes con población creciente, pues se trata de economías capaces de absorber ahorro en su etapa actual de crecimiento económico y potencialmente capaces en el futuro de generar por sí mismas el ahorro suficiente para adquirir los activos financieros que los fondos de pensiones de los países con poblaciones en proceso de envejecimiento probablemente pondrán en

venta en el futuro. Efectos similares pueden conseguirse mediante la adquisición de títulos de empresas multinacionales que actualmente lleven a cabo inversiones reales en economías emergentes.

Schieber y Shoven (1994) han estudiado para el caso de Estados Unidos las consecuencias del envejecimiento de la población sobre el ahorro generado por los fondos de pensiones y el mercado de capitales. Como es sabido, Estados Unidos, al igual que Europa, experimentaron un notable aumento en la cifra de nacimientos en las décadas de 1950 y 1960, que se ha visto seguido por una reducción posterior. Schieber y Shoven demuestran que en Estados Unidos a partir del año 2006 la cifra anual de pensiones satisfechas excederá al importe total anual de las contribuciones a los planes de pensiones. Además, a partir de unas hipótesis moderadas sobre las rentabilidades reales de las acciones (5 por 100), los bonos (2 por 100) y los inmuebles (2 por 100) y, asimismo, sobre el incremento nominal de los salarios (5,10 por 100) y la tasa de inflación (4 por 100), deducen que a partir del año 2024 los fondos de pensiones producirán una cifra de ahorro negativa en términos reales, que a partir del año 2052 lo será en términos nominales, momento a partir del cual los fondos de pensiones comenzarán a comportarse como vendedores netos de activos financieros. De acuerdo con estas previsiones, en el año 2040 el ahorro negativo, en términos reales, superará el 1,5 por 100 de la masa salarial, mientras que en el año 2065 superará el 4 por 100. Schieber y Shoven indican que los resultados alcanzados son muy sensibles a las hipótesis efectuadas sobre la rentabilidad de los activos. La obtención de rentabilidades más elevadas retrasaría la aparición del ahorro negativo.

Sintetizando, la transformación de un sistema de reparto en un sistema de capitalización ante un envejecimiento de la población exige afrontar los siguientes retos: 1) a corto plazo hay que adaptar la economía a la reducción del consumo y al aumento del ahorro que tiene lugar, y 2) a largo plazo deben preverse los efectos sobre el mercado de capitales debidos a la reducción en el ahorro agregado a que dan lugar los fondos de pensiones en la etapa en que su flujo financiero neto resulta negativo. Esta problemática también afecta, aunque en menor medida, al caso en que, predominando el sistema de capitalización, se produce un envejecimiento de la población.

Ambos retos deben afrontarse desde una perspectiva internacional de los mercados de capitales que, a pesar de introducir los problemas derivados del riesgo de cambio en la gestión de los fondos de pensiones, puede en gran medida facilitar soluciones a los mismos. Por otra parte, es crucial tener en cuenta que, en última instancia, la percepción de pensiones depende de la existencia de una economía real capaz de generar la riqueza suficiente para mantener con dignidad a la población pasiva

(Pesando, 1992). Si bien ante un proceso de envejecimiento de la población el sistema de capitalización presenta una capacidad superior para generar pensiones futuras que la ofrecida por el sistema de reparto, no debe olvidarse que tal superioridad se basa en la sustitución de aquella riqueza que ya no es posible crear a causa de la reducción del factor trabajo por la creación de riqueza mediante un aumento del factor capital.

Conviene, además, tener presente que las perspectivas inestables de la seguridad social difícilmente aconsejan una transformación total del sistema de reparto en un sistema de capitalización. La conclusión más generalizada entre los estudios comparativos de ambos sistemas (Herce y Pérez Díaz, 1995; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995; Herce, 1996, y Barea y González-Parámo, 1996) consiste en aconsejar la potenciación del sistema de capitalización como complemento del sistema de reparto.

IV. PLANES, FONDOS DE PENSIONES Y MERCADO DE CAPITALES

La creación de planes de pensiones supone la institucionalización a través de los fondos de pensiones del ahorro destinado a la jubilación, esto es, de una parte muy importante del ahorro de las economías domésticas. Concretamente, y tomando como referencia tres de los países en los que los planes de pensiones están más extendidos, en 1991 los fondos de pensiones gestionaban el 22 por 100 del total de los activos financieros de las economías domésticas en los Estados Unidos, porcentaje que ascendía al 27 en Reino Unido y al 26 en Holanda (Davis, 1995, pág. 54). Este hecho origina importantes consecuencias sobre el mercado de capitales, capaces de llegar a producir cambios en el sistema financiero a causa, principalmente, de las estrategias de inversión seguidas por los fondos de pensiones. Estas estrategias, a su vez, deben moverse dentro de un determinado marco legal, cuyo objetivo es asegurar que estas entidades no se aparten de la finalidad para la que han sido creadas.

1. Estrategias de inversión de los fondos de pensiones

Como es bien conocido, las aportaciones a planes de pensiones se invierten principalmente en activos financieros e inmuebles, aunque este último caso se concrete muy a menudo en la adquisición de participaciones de fondos de inversión inmobiliaria, que otorgan a los inmuebles las propiedades de los activos financieros. La incidencia de los planes de pensiones en la demanda de activos financieros es consecuencia de las estrategias de inversión que, con la finalidad de conseguir los objetivos fija-

dos en los planes, siguen los fondos que los gestionan. El objetivo genérico de todo plan de pensiones, satisfacer pensiones de jubilación, se concreta de forma diferente según se trate de un plan de aportación definida o de un plan de prestación definida. En los planes de aportación definida —individuales o colectivos— los partícipes realizan contribuciones periódicas que el fondo se encarga de gestionar para convertirlas en un capital en el momento de la jubilación que permita satisfacer una pensión a partir de aquella fecha. En los planes de prestación definida —habitualmente vinculados a empresas— se asegura a los partícipes una pensión en función de su sueldo en el momento de la jubilación, variando las aportaciones a realizar según la evolución de la relación entre el valor actual de las pensiones prometidas por el plan y el valor de sus activos. Estamos, pues, en ambos casos ante una estrategia de inversión a largo plazo que exige combinar rentabilidad y seguridad: en el primero hay que lograr el mejor resultado posible a partir de unas aportaciones definidas, mientras que en el segundo debe conseguirse un capital capaz de satisfacer unas pensiones determinadas a partir de aportaciones variables. La estrategia de inversión que los fondos de pensiones aplican en la administración de los planes de aportación definida es similar a la estrategia de los fondos de inversión a largo plazo, siendo los activos habituales de su cartera títulos de renta fija, títulos de renta variable e inmuebles. Las razones para combinar estos tres tipos de activos pueden sintetizarse brevemente: de acuerdo con la evidencia empírica (Siegel, 1992; McCurdy y Shoven, 1992), la renta variable proporciona, a largo plazo, resultados superiores a los de la renta fija, aunque con una volatilidad más elevada. Por otra parte, la rentabilidad a largo plazo de los inmuebles se sitúa, de acuerdo con la evidencia empírica, entre la renta fija y la renta variable, aunque tal vez la propiedad más importante de la inversión inmobiliaria sea la baja correlación entre rentabilidades reales, incluso negativa en algunos casos, históricamente observada con la renta variable (Ibbotson y Brinson, 1993). En la cartera de títulos de renta fija predominan aquellos cuyo vencimiento se sitúa en el largo plazo con el fin de aprovechar la ventaja que la estructura temporal de los tipos de interés, habitualmente creciente, otorga a aquellos inversores cuya preferencia por la liquidez es moderada y que, además, se hallan en buenas condiciones para soportar las variaciones de los tipos de interés.

Los títulos de renta variable se eligen de acuerdo con el conocido principio de la diversificación, tratándose de construir una cartera que reproduzca aproximadamente un índice bursátil suficientemente representativo del mercado de acciones y, por tanto, que proporcione una rentabilidad similar a la del mercado. Se sigue, pues, una estrategia pasiva (Fabozzi, 1995, cap. 14). La alternativa a una estrategia pasiva se conoce como estrategia activa y su inadecuación como estrategia principal para los fon-

dos de pensiones resulta fácil de justificar. Mediante una estrategia activa se persigue obtener una rentabilidad superior a la del mercado por medio de sucesivas operaciones especulativas. En consecuencia, no se basa en la diversificación, sino en utilizar la información disponible de forma más rápida y eficaz que el propio mercado. Al aplicar una estrategia activa hay que asumir un nivel de riesgo superior al del mercado, lo que difícilmente resulta compatible con el objetivo de mantener un nivel moderado de riesgo, lógicamente asumido por todo fondo de pensiones. A ello debe añadirse el hecho de que, a largo plazo, las estrategias pasivas han mostrado un mejor comportamiento que las estrategias activas (Fabozzi, 1995, cap. 15).

Una vez seleccionados los títulos de la cartera de renta variable de la estrategia pasiva, se controla su rentabilidad comparándola con la del índice bursátil elegido como referencia, así como con la rentabilidad de las carteras de otros fondos. La búsqueda de mejoras en la rentabilidad de la cartera puede conducir a frecuentes reestructuraciones de los títulos que la componen. El fondo de pensiones considera, pues, a la cartera de renta variable en su conjunto como una inversión a largo plazo, pero sujeta a cuantas modificaciones resulten necesarias a lo largo del tiempo, por lo que puede decirse que cada uno de los títulos que componen la cartera merece la consideración de una inversión financiera a corto plazo. Es, además, frecuente que los fondos de pensiones importantes ensanchen su diversificación recurriendo a mercados de capitales de diferentes países.

Por otra parte, los fondos de pensiones poseen una capacidad de gestión a un nivel tal de información que les capacita para llevar a cabo tanto arbitrajes como algunas operaciones especulativas que ofrecen una relación rentabilidad-riesgo ventajosa. El término arbitraje en un sentido estricto denota una oportunidad de obtener beneficios, sin invertir ni asumir riesgo, debido a un desequilibrio en el mercado financiero. Estas operaciones son deseadas por todos los agentes del mercado, siendo quienes primero captan la información que detecta una oportunidad de arbitraje los que de ella se benefician. Cuando un fondo de pensiones actúa como arbitrajista, realiza una actividad que, si bien no forma parte de sus objetivos específicos, es por lo demás propia de todos los agentes que actúan en el mercado. En cuanto a la especulación, si bien no sería sensato adoptarla como estrategia básica de la renta variable de un fondo de pensiones —y de ahí la recomendación de una estrategia pasiva—, tampoco resultaría razonable que los fondos de pensiones renunciasen a obtener beneficios, aunque ello implique asumir riesgo, tomando posiciones en títulos cuyos precios de mercado actuales difieren de sus valores o precios de equilibrio. Basta que limiten el riesgo de estas operaciones especulativas o de estrategia activa, que pueden complementar, pero en ningún caso sustituir, a la estrategia pasiva.

Los planes de prestación definida dan lugar a una serie de futuras obligaciones financieras, cuyo valor actual, que puede denominarse pasivo del plan, se integra a su vez en el pasivo del fondo que lo administra. El valor de este pasivo es variable, pues depende del interés de mercado al que se actualizan las obligaciones futuras. Un plan de prestación definida da lugar a un activo cuya composición es similar a las inversiones correspondientes a un plan de aportación definida. Sin embargo, al elegir estas inversiones hay que tener en cuenta un nuevo elemento: la relación entre los valores de mercado del activo y del pasivo, la cual presenta el riesgo de situarse por debajo de la unidad —esto es, un valor del activo inferior al del pasivo— debido simplemente a las variaciones de los precios de los activos financieros y de los tipos de interés, caso en el que el plan pasa a hallarse en situación de infradotación. Para prevenir este riesgo se desarrollan estrategias de protección específicas de los planes de prestación definida, que consisten principalmente en la construcción de una cartera de réplica del pasivo y en la utilización de títulos derivados. Se entiende por cartera de réplica una combinación de títulos de renta fija cuyo valor de mercado se comporta de forma aproximadamente igual que el pasivo, es decir, experimenta sus mismas oscilaciones. Para conseguir esta combinación se aplican estrategias de inmunización que exigen disponer de títulos de renta fija a largo plazo o bien recurrir al mercado de futuros, ya que estas estrategias requieren igualar las duraciones —aproximadamente los vencimientos medios— del pasivo y la cartera de réplica. Lo habitual es que un fondo de pensiones no construya una cartera de réplica para el pasivo de cada uno de los planes de pensiones que administra, sino para el conjunto de los mismos, al igual que procederá con la aplicación de títulos derivados a la protección del equilibrio financiero entre activo y pasivo.

Un fondo de pensiones administrador de planes de prestación definida que invirtiera exclusivamente en la cartera de réplica del pasivo debería, evidentemente, renunciar a la rentabilidad de las inversiones de renta variable. Por otra parte, invertir en renta variable implica introducir nuevamente el riesgo de la relación entre los valores de activo y pasivo, que puede, sin embargo, limitarse, y es frecuente que así se haga, mediante opciones de venta sobre la cartera de renta variable, dando lugar a la estrategia conocida como protección de carteras (*portfolio insurance*). Las opciones de venta requeridas, sea por su vencimiento o por alguna otra circunstancia, no pueden en numerosos casos contratarse directamente en los mercados. Se recurre entonces a aplicar una importante propiedad demostrada por Black y Scholes (1973) y desarrollada por Leland y Rubinstein (1981): mediante una combinación de títulos libres de riesgo y el activo subyacente de la opción —en este caso, la cartera de renta variable que se pretende proteger— resulta posible construir una cartera cuyo valor es en todo momento igual al

de la opción. Esta cartera debe reajustarse continuamente según las variaciones del precio del activo subyacente del siguiente modo: todo aumento del valor de la cartera de renta variable obliga a incrementar la posición en la misma, esto es, a comprar acciones, reduciendo la posición en renta fija, y toda reducción del valor de la cartera de renta variable obliga a reducir la posición en la misma, esto es, a vender acciones aumentando la posición en renta fija. Nótese que esta estrategia puede dar lugar a un volumen importante de transacciones.

En cuanto a la diversificación internacional, aparece un marcado contraste entre el punto de vista teórico y las estrategias que los fondos de pensiones desarrollan en el práctica. Desde el punto de vista teórico, la diversificación internacional presenta para los fondos de pensiones las ventajas genéricas que resultan de ampliar la diversificación de su cartera, junto con una diversificación del riesgo de cambio, lo que mejora la relación entre rentabilidad y riesgo, así como otras importantes ventajas específicas de entre las que destacan especialmente dos. En primer lugar, una cartera diversificada internacionalmente ofrece protección contra una situación de crisis económica en el país de origen del fondo, aspecto que además constituye uno de los puntos fuertes del sistema de capitalización frente al sistema de reparto, que en ningún caso puede incorporar una protección similar a ésta. En segundo lugar, permite dissociar tanto el flujo de ahorro generado por los planes de pensiones de un país concreto de la demanda de activos financieros en el mercado de capitales de este mismo país, como la oferta de activos financieros destinada a obtener liquidez para pagar pensiones en un país concreto de la oferta general de activos financieros en este mismo país. La diversificación internacional es, por tanto, un valioso instrumento para paliar los efectos que la pirámide de población de un determinado país ejerce, a través de los planes y fondos de pensiones, sobre el mercado financiero de este país.

Estas ventajas teóricas no parecen, sin embargo, ejercer una gran influencia en las estrategias de inversión seguidas por los fondos de pensiones. En efecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 1995, página 168) señala que la totalidad de los inversores institucionales presentan un grado de diversificación notablemente inferior al que resultaría de invertir en una cartera internacionalmente diversificada según los pesos de los diferentes mercados, destacando que los fondos de pensiones y las compañías de seguros se muestran reacios a invertir en un mercado extranjero en general y en mercados de economías emergentes en particular. Davis (1995, apéndice I) pone de manifiesto que entre 1991 y 1993 se observa un cambio hacia una mayor predisposición de los directivos de los fondos del Reino Unido a realizar inversiones internacionales. Por otra parte, Davanzo y Kantz (1992) consideran que existen las bases para iniciar un camino, en el que

evidentemente deben recorrerse muchas etapas, hacia un mercado global de pensiones. Según datos del FMI referidos a 1993 (FMI, 1995, pág. 168), los fondos de pensiones del Reino Unido tienen el 19,7 por 100 de su activo invertido en títulos extranjeros, porcentaje que se sitúa en el 10,3 para Canadá, el 9 para Japón, el 5,7 para Estados Unidos y el 4,5 para Alemania.

En síntesis, los planes de pensiones dan lugar a que los fondos de pensiones posean activos en los que se combinan inmuebles y renta fija con una cartera de renta variable, orientada según una estrategia pasiva, que si su tamaño lo justifica recurre a la diversificación internacional, y en la que la cartera de renta variable se ajusta periódicamente para adaptarse mejor al índice bursátil escogido como cartera de referencia. A su vez, los planes de prestación definida inducen a incorporar estrategias de protección de carteras que dan lugar a compras de acciones cuando la bolsa experimenta un alza y a ventas de acciones cuando la bolsa baja. En conjunto, se trata, pues, de una estrategia global conservadora, no especulativa, dispuesta a incorporar operaciones de arbitraje, cuando resulte posible, y que no renuncia a operaciones especulativas razonables.

2. La regulación legal como control de las estrategias de inversión

Las estrategias de inversión de los fondos de pensiones se hallan sujetas a regulación con la finalidad de evitar que estas entidades se desvíen de los objetivos que les son propios, poniendo en peligro el cobro de las pensiones y la propia credibilidad del sistema financiero. Las normas de control, de diversos tipos, vigentes en los países que cuentan con planes de pensiones privados, se encaminan a asegurar una gestión prudente que intente optimizar seguridad, rentabilidad y liquidez, teniendo en cuenta que los fondos de pensiones canalizan un proceso de ahorro a largo plazo cuyo objetivo es cubrir en su día las prestaciones prometidas. A continuación exponemos, brevemente, los principales aspectos del régimen financiero de los fondos de pensiones en España.

En cuanto a las inversiones de los fondos de pensiones, la legislación española exige que el 90 por 100 del activo de un fondo de pensiones esté invertido en activos financieros contratados en mercados organizados reconocidos oficialmente y de funcionamiento regular abierto al público (o, al menos, a las entidades financieras), en depósitos bancarios, en créditos con garantía hipotecaria y en inmuebles. Dentro de este porcentaje, la inversión en depósitos bancarios no puede superar el 15 por 100 del activo del fondo. Un coeficiente mínimo de liquidez del 1 por 100 del activo del fondo ha de mantenerse en depósitos a la vista y en activos del mer-

cado monetario con vencimiento no superior a tres meses. La inversión en títulos emitidos o avalados por una misma entidad no puede superar, en valor nominal, el 5 por 100 del total de títulos que dicha entidad tenga en circulación. Simultáneamente, la suma de estas inversiones más los créditos otorgados a la entidad (o entidades pertenecientes a un mismo grupo) o avalados por ella(s) no puede exceder del 10 por 100 del total de activos financieros integrados en el fondo de pensiones. Estas dos últimas limitaciones no se aplican a los activos emitidos o avalados por el Estado o sus organismos autónomos, las comunidades autónomas, las entidades públicas extranjeras y los organismos financieros internacionales de los que España es miembro.

Asimismo, los bienes de los fondos de pensiones sólo pueden ser objeto de garantía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del fondo y las obligaciones frente a terceros no pueden superar nunca el 5 por 100 del activo del fondo, no computando dentro de este límite ni las obligaciones existentes frente a los beneficiarios ni las correspondientes a los derechos consolidados de los partícipes.

Por otro lado, también con la finalidad de limitar los riesgos en que pudiera incurrir la gestión de los fondos de pensiones, éstos no pueden otorgar crédito a los partícipes de los planes de pensiones adscritos, salvo en caso de contingencias no cubiertas por cada plan que originen una disminución en la renta disponible del partícipe, bien sea por reducción de ingresos o por aumento de gastos. Si así sucediera, cada plan fija tanto las condiciones de acceso al crédito, cuyo tipo de retribución exigido no puede ser inferior al de mercado, como la cuantía a otorgar, que en ningún caso puede rebasar el 80 por 100 de los derechos consolidados por el partícipe.

3. Repercusiones de las estrategias de inversión en el mercado de capitales

Los fondos de pensiones invierten en aquellos activos que mejor se adaptan a su estrategia, con la óptica de largo o corto plazo que, para cada activo concreto, se desprende de la misma. En cuanto a las carteras de inversión de los fondos de pensiones, se observan diferencias significativas en diferentes países. Así, según datos de Davis (1995, página 161) referidos a 1991, en el Reino Unido se constata un predominio de la inversión en renta variable, 63 por 100 en acciones frente al 21 en renta fija, mientras que en Estados Unidos se observa un equilibrio entre renta variable, 46 por 100, y renta fija, 45, si bien en estadísticas referidas a 1989 (Frijns y Petersen, 1992, pág. 106) estos porcentajes ascendían al 53 para la renta variable y al 38 para la renta fija. En el resto de países, incluso en aquellos que pertenecen al área de influencia an-

glosajona, el porcentaje de inversión en renta variable es notablemente inferior: 29 en Canadá, 27 en Australia y Japón, 20 en Holanda, 18 en Alemania y 16 en Suiza, según Davis (1995, pág. 161). El resto del patrimonio de los fondos de pensiones está formado por inmuebles y otros activos. En contraste con las carteras de inversión de los fondos de pensiones, en las carteras de inversión de las economías domésticas predomina la renta fija a corto plazo junto con las inversiones en los propios fondos de pensiones y los seguros de vida (Davis, 1995, página 161, y Munnell, 1982, pág. 116). Veamos, a continuación, cuáles son las principales modificaciones que los fondos de pensiones introducen en la demanda de activos financieros.

3.1. Demanda de activos financieros y tipos de interés

Las inversiones de los fondos de pensiones en renta fija persiguen tanto beneficiarse de las curvas de tipos de interés crecientes a largo plazo como aplicar estrategias de inmunización al pasivo generado por los planes de prestación definida. Se desprende de aquí que los fondos de pensiones son demandantes de títulos de renta fija a largo plazo. En este sentido, es oportuno recordar que en Estados Unidos se consideran bonos del Tesoro a largo plazo todos aquellos que se emiten a un vencimiento igual o superior a diez años, existiendo emisiones a treinta años. Esta óptica de largo plazo motiva que la presencia de los fondos de pensiones en el mercado de capitales facilite la titulización hipotecaria. Por otra parte, no hay que olvidar que los fondos de pensiones no sólo se encargan de gestionar la constitución de capitales para cuando llegue el momento de la jubilación de los partícipes de los planes que administran, sino también de convertir estos capitales en rentas tras la jubilación. Se plantea entonces el problema de cómo hacer posible el pago de pensiones revalorizables según la inflación. Bodie (1990) destaca la importancia de que existan en el mercado de capitales títulos de renta fija indicados según la inflación, que permitan a los fondos de pensiones cubrir este objetivo sin asumir el riesgo de la inflación imprevista. Señala Bodie la aparición en el mercado norteamericano de algunos títulos que cumplen estas características, al prometer un interés real fijo revalorizable según la inflación del año anterior.

Friedman (1980 y 1982) expone que un desplazamiento de la demanda de títulos de renta fija del corto al largo plazo origina una reducción en el diferencial entre los tipos de interés de largo y corto plazo, es decir, una reducción en la pendiente de la curva de tipos de interés, lo cual presenta a su vez diversas consecuencias sobre la economía real, siendo la principal de ellas un incremento en la formación de capital. Para Friedman esta situación se ha dado en Estados Unidos como consecuencia del

crecimiento experimentado por los planes de pensiones tras la Segunda Guerra Mundial en detrimento de los ahorros directamente gestionados por las economías domésticas. Sin embargo, Munnell (1982, págs. 114-119) discute el trabajo de Friedman destacando que las economías domésticas invierten a largo plazo a través de los planes de pensiones, resultando poco significativo el desplazamiento de la demanda cuando se integran los activos de los fondos de pensiones con los de las economías domésticas. Al margen de esta polémica parece razonable que aparezcan los efectos señalados por Friedman en una economía con perspectivas inestables de la Seguridad Social en la que las economías domésticas han decidido incrementar su ahorro a largo plazo, canalizándolo principalmente a través de planes de pensiones, puesto que en este caso el desplazamiento de la demanda es evidente. Una situación de este tipo concordería con la observación de Blanchard (1993), referida a la renta variable en la que los fondos de pensiones concentran asimismo buena parte de su demanda de activos financieros, según la cual el crecimiento de los planes de pensiones en Europa aparece asociado a un reducción del diferencial entre la rentabilidad exigida a la renta variable y los tipos de interés.

3.2. Volatilidad del mercado de capitales

Posiblemente el efecto más discutido de los fondos de pensiones en el mercado de capitales es el incremento de la volatilidad de la renta variable, lo cual parece paradójico a primera vista al tratarse de entidades cuya estrategia básica es de tipo pasivo. Como causas se han señalado la interacción entre sus decisiones de inversión y la aplicación de estrategias de protección de carteras (*portfolio insurance*). El impacto de la interacción entre las decisiones de inversión de los fondos de pensiones sobre la volatilidad del mercado de capitales se traduce en dos efectos de signo contrario, según la interacción obedezca a la actuación de los fondos de pensiones como inversores informados o bien sus gestores sigan un comportamiento mimético (*herd behaviour*). Para considerar el primero de ellos podemos recurrir a la distinción de Black (1986) entre inversores informados (*information traders*) e inversores superficiales (*noise traders*). Los inversores informados llevan a cabo transacciones basadas en información, mientras que los inversores superficiales realizan transacciones poco meditadas, basadas en noticias escasamente contrastadas o, simplemente, sin ninguna base. Los inversores superficiales ejecutan transacciones con mucha mayor frecuencia que los inversores informados y, por tanto, aportan liquidez al mercado a costa de añadirle imperfección. Esta imperfección es la desviación entre precio y valor, y origina un aumento de volatilidad en el mercado. Los inversores informados tienen, por lo general, como contrapartida de sus transacciones a

inversores superficiales. Cuando no ocurre así, es decir, cuando un inversor informado conoce que tiene como parte contraria en una operación a otro inversor informado, la transacción puede verse ralentizada, o incluso quedar paralizada, por el análisis que cada uno de ellos realiza de los motivos del otro para tomar la posición contraria a la suya. En realidad, toda transacción significativa de un inversor informado es una información a tener en cuenta por el resto de los inversores informados y, aún lo es más, cuando, como es el caso de los fondos de pensiones, se trata de inversores que comparten objetivos. De esta comparación entre inversores se desprende que una presencia importante de inversores informados debería conducir a mercados más perfectos, menos líquidos y, salvo la aparición de efectos que actúen en sentido contrario, menos volátiles.

La existencia de fondos de pensiones supone, pues, la presencia en el mercado de capitales de inversores informados que comparten objetivos, siguen estrategias parecidas y aplican los mismos métodos de evaluación a sus gestores. El hecho de compartir objetivos y estrategias permite esperar un comportamiento similar de los fondos de pensiones en el mercado de capitales, siempre que sus expectativas concuerden. Por otra parte, la evaluación de sus gestores a partir de carteras de referencia y del posicionamiento del propio fondo en relación al resto puede conducir a estrategias oportunistas cuyo objetivo es proteger a los propios gestores del riesgo de una mala evaluación. Como señalan Scharfstein y Stein (1990), en determinadas circunstancias los gestores de un fondo se limitan a seguir pautas de inversión similares a las que siguen la mayor parte de los gestores de los restantes fondos, ignorando informaciones que las desaconsejan. La razón es la siguiente: un gestor que elige una cartera de inversión similar a la de la mayor parte de los fondos del mercado se enfrenta a una probabilidad mucho menor de obtener unos resultados por debajo de la media que un gestor cuya elección es una cartera de inversión notablemente diferente de las del resto. Surge entonces el comportamiento mimético (*herd behaviour*) de los inversores profesionales o informados, ya señalado por Keynes (1936). Resulta, pues, que tanto la concordancia de expectativas como el posible comportamiento mimético de sus gestores inducen a los fondos de pensiones a seguir comportamientos similares en el mercado de capitales. Shiller y Pound (1987 y 1989) describen un comportamiento de los inversores institucionales mucho más moderado respecto a la especulación y más preocupado por el valor de los títulos que el descrito por Keynes (1936, capítulo 12), aunque significativamente influido por el mimetismo, señalando Shiller (1989, cap. 22) este hecho como una de las causas de la volatilidad del mercado.

Las consecuencias de los fondos de pensiones sobre la volatilidad del mercado de capitales son de

distinto signo, según indican reconocidos trabajos sobre la materia (Davis, 1995, cap. 7). A partir de su naturaleza de inversores informados y de las estrategias que les son adecuadas, podemos tratar de concretar la incidencia de los fondos de pensiones en el mercado de capitales en los siguientes efectos:

a) *Efecto de la estrategia básica.* El hecho de seguir una estrategia pasiva, complementada con operaciones de arbitraje y algunas operaciones razonables de especulación llevadas a cabo a partir de su condición de inversores informados, permite esperar que los fondos de pensiones contribuyan a reducir la volatilidad del mercado de capitales.

b) *Efecto del comportamiento mimético de los gestores.* La existencia de comportamiento mimético entre los gestores de los fondos de pensiones tiende a incrementar la volatilidad del mercado de capitales, puesto que retrasa los ajustes y, en consecuencia, incrementa su tamaño. Sin embargo, una vez se produce un movimiento de tendencia equilibradora, el mimetismo tiende a potenciarlo, provocando la incorporación al mismo de los fondos cuyos gestores, de no ser por haber observado el comportamiento de los gestores de otros fondos, retrasarían su incorporación a dicha tendencia, o ni tan siquiera lo harían, debido a las deficiencias de la información de que disponen.

c) *Efecto de la estrategia de protección de carteras (portfolio insurance).* La estrategia de protección de carteras, en cualquiera de sus variantes, conduce a comprar cuando el mercado sube y a vender cuando el mercado baja. Estos movimientos tienden, por sí mismos, a incrementar la volatilidad, pero a la vez debe tenerse en cuenta que la estrategia de protección de carteras está diseñada para proteger la cartera de renta variable del fondo en un mercado cuya rentabilidad experimenta oscilaciones suaves. Ante oscilaciones bruscas del mercado, la estrategia de protección debería revisarse sistemáticamente.

Existen algunas evidencias empíricas remarcables del efecto de los fondos de pensiones sobre la volatilidad del mercado de capitales. La más conocida de ellas es la crisis bursátil de octubre de 1987, iniciada en los mercados de Estados Unidos y rápidamente extendida por el resto de los mercados mundiales. Entre las posibles causas de esta crisis se ha señalado repetidamente una sobrevaloración previa de las acciones (Schwert, 1992), en la que habría desempeñado un papel importante el comportamiento mimético de los gestores (Scharfstein y Stein, 1990) y posiblemente un papel menos relevante la estrategia de protección de carteras, que habría provocado un aumento de las compras en la situación alcista del mercado norteamericano durante los primeros ocho meses de 1987 (Miller, 1991, págs. 56-60). La relación de los fondos de pensiones con la crisis de 1987 se ha asociado prin-

cialmente a la estrategia de protección de carteras y a los arbitrajes que estas instituciones realizaban para beneficiarse de los desequilibrios entre la bolsa y el mercado de futuros. Como es bien conocido, el informe Brady (1989, págs. 127-128) apuntaba a la estrategia de protección de carteras como una de las causas de la crisis. Sin embargo, estudios posteriores a este informe (Miller, 1991, págs. 60-61) ponen de manifiesto que, si bien la estrategia de protección de carteras pudo haber incrementado la volatilidad del mercado, no puede considerarse la causa de la crisis, tanto por la relativamente reducida importancia porcentual de las ventas a que dio lugar (Shiller, 1989, pág. 395) como por el hecho de que la caída de precios se extendió a todos los mercados mundiales, cuando la estrategia de protección de carteras sólo se aplicaba en aquel momento en el mercado norteamericano (Roll, 1989). En cuanto a los arbitrajes entre la bolsa y el mercado de futuros, si funcionan correctamente, restablecen el equilibrio entre ambos mercados y reducen la volatilidad. No obstante, en la crisis de octubre de 1987 el ajuste de precios se produjo más rápidamente en el mercado de futuros que en la bolsa, en la que existían órdenes en espera y, por tanto, no reflejadas en el precio, cuya contrapartida en el supuesto arbitraje ya había sido ejecutada en el mercado de futuros (Miller, 1989). La consecuencia fue que operaciones concebidas en principio como arbitrajes se convirtieron en operaciones especulativas que incrementaron la volatilidad del mercado.

En suma, de los hechos observados durante la crisis de octubre de 1987 se desprende que la estrategia de protección de carteras difícilmente puede causar una crisis por sí misma, pero contribuye a aumentar la volatilidad del mercado, aunque, como anteriormente se ha indicado, su aplicación debería revisarse sistemáticamente ante movimientos bruscos del mercado, ascendentes o descendentes. Por otra parte, la realización de arbitrajes es por sí misma una actividad que favorece el equilibrio de los mercados financieros, a condición de que la conexión entre ellos esté funcionando eficazmente. Como señala el informe Brady y subraya Miller (1989, pág. 211), durante la crisis de 1987 el comportamiento más caótico de los mercados financieros se produjo a partir del momento en que el arbitraje entre la bolsa y el mercado de futuros dejó de ser posible.

4. Institucionalización del ahorro para la jubilación y sistema financiero

La institucionalización del ahorro para la jubilación presenta importantes consecuencias para el sistema financiero, ya que supone la concentración de una parte del ahorro agregado en manos de unos intermediarios financieros específicos, los fondos de pensiones, que invierten preferentemente en títulos de renta fija a largo plazo y en títulos de ren-

ta variable cotizados en mercados financieros organizados, tales como las bolsas de valores. Para comprender las consecuencias de este hecho sobre el sistema financiero conviene revisar, siquiera brevemente, aquellas características del mismo que pueden verse alteradas y que se refieren principalmente al proceso de intermediación financiera. Existen dos circuitos a través de los cuales oferentes y demandantes de financiación entran en contacto en el mercado financiero: el circuito de financiación directa y el circuito de financiación indirecta o intermediación financiera. En el circuito de financiación directa, oferentes y demandantes de financiación realizan transacciones entre ellos, emitiendo títulos los demandantes y adquiriéndolos los oferentes, con lo que nace así el mercado primario de financiación que, por razones obvias, requiere ser complementado por el mercado secundario, la Bolsa de valores principalmente. En el circuito de financiación indirecta, los intermediarios financieros, fundamentalmente bancos, actúan como demandantes de financiación frente a los oferentes y como oferentes frente a los demandantes. Este circuito financiero no precisa la existencia de un mercado secundario. Los sistemas financieros en los que predomina el circuito de financiación indirecta, como en la Europa continental, se denominan de orientación bancaria, mientras que los sistemas financieros en los que prevalece el circuito de financiación directa, como en los países anglosajones, se denominan de orientación de mercado. La actuación de los fondos de pensiones como intermediarios financieros se caracteriza por captar para su administración el ahorro que han recibido los planes de pensiones e invertirlo en los mercados de títulos, por lo que la introducción de los fondos de pensiones en un sistema financiero de orientación bancaria puede, si alcanzan un volumen suficiente, significar un fuerte impacto sobre el mismo, modificando su orientación hacia un sistema de mercado.

La magnitud de este impacto ha de ser considerada a la luz del proceso de desintermediación financiera o titulización, iniciado en la segunda mitad de los años setenta y que desde entonces viene experimentando, en mayor o menor medida, aunque de forma creciente, la práctica totalidad de los países. Consiste este proceso en el hecho de que oferentes y demandantes de financiación realizan transacciones en los mercados financieros, prescindiendo de la intermediación que proporciona la banca. Sus causas (Sijben, 1988 y 1991) radican en el desarrollo de los mercados de títulos derivados que permiten controlar el riesgo de las inversiones en títulos primitivos, el rápido desarrollo de la tecnología de la electrónica y la comunicación, que contribuye a la globalización de los mercados financieros, y la liberalización de los mismos, que incrementa su capacidad competitiva. El efecto lógico de un crecimiento importante de los fondos de pensiones en un mercado financiero con potencial importante para la titulización es el desplazamiento del sistema finan-

ciero hacia una mayor orientación al mercado, en detrimento del proceso de intermediación bancaria. Veamos con mayor detalle las consecuencias de este hecho para la banca, las empresas y la propia organización del mercado secundario.

La banca queda afectada tanto en su capacidad de obtener financiación como en sus oportunidades de inversión. En cuanto a su financiación, capta un menor volumen de pasivo por el sistema tradicional de depósitos, por lo que cabe esperar que se incorpore al proceso de titulización principalmente ofreciendo participaciones hipotecarias al mercado financiero. En cuanto a sus oportunidades de inversión, la demanda de créditos por parte de las grandes empresas —aquellas en cuyos títulos los fondos de pensiones invierten preferentemente— se ve reducida, al poder colocar éstas más fácilmente sus nuevas emisiones de obligaciones y acciones en un mercado financiero expansionado. Resulta, pues, razonable que la banca intente sustituir parcialmente su actividad de intermediación financiera por gestión profesional de inversiones, creando fondos de inversión y fondos de pensiones con el propósito de mantener su cuota de mercado tanto desde el punto de vista de la inversión como desde el punto de vista de la financiación. Puede así mantenerse, o incluso incrementarse, la cuota de mercado de un determinado grupo financiero, pero la banca como tal continúa igualmente viéndose obligada a afrontar la competencia de los fondos de pensiones por la diferente lógica de gestión de ambos tipos de entidades.

En lo que atañe a las empresas que cotizan en bolsa, disponen, como ya se ha dicho, de mejores oportunidades de financiación, probablemente con un coste de capital menor, en un mercado cuyo tamaño se ha ampliado. Una novedad significativa es la incorporación de los fondos de pensiones como accionistas. Tradicionalmente se ha considerado a los fondos de pensiones como accionistas pasivos, que se limitan a vender sus acciones cuando pierden interés en la empresa (Pesando, 1992). Sin embargo, en la década de los noventa, y especialmente en Estados Unidos, se ha observado una transformación del papel pasivo de los fondos de pensiones como accionistas (Davis, 1995, cap. 8), pues un buen número de ellos ha pasado a ejercer un fuerte control de la gestión de la empresa, no vacilando en provocar cambios de directivos.

El aumento del peso de los inversores institucionales en el mercado financiero incide igualmente sobre la propia operativa del mercado, ya que ganan presencia las transacciones de importe elevado frente a las transacciones de montante reducido. Como señala Hepp (1992) la institucionalización de la inversión va asociada a una influencia creciente sobre el mercado por parte de un número limitado de entidades que administran un importante volumen de fondos. Estos inversores requieren mercados líquidos, capaces, pues, de absorber transac-

ciones importantes sin alteraciones sustanciales en el precio y con bajos costes de transacción. En consecuencia, la expansión de los mercados financieros organizados que se supone asociada a la expansión de los fondos de pensiones debe contemplar la adaptación de los sistemas de negociación que el cambio requiere. Sharpe, Alexander y Bailey (1995, cap. 3) exponen los sistemas de transacción que los mercados de capitales estadounidenses aplican para absorber ofertas y demandas de los inversores institucionales. Por su parte, Davis (1993) señala la importancia, atribuible a este tipo de inversores, que ha adquirido el mercado SEAQ (Stock Exchange Automatic Quotations) Internacional de Londres, que absorbe el 50 por 100 de las compraventas de acciones francesas e italianas y el 30 de las alemanas, situación que, como el mismo autor señala, podría equilibrarse en la medida en que la inversión institucional se desarrolle en estos países.

En suma, el principal impacto en el sistema financiero de la institucionalización del ahorro para la jubilación a través de planes y fondos de pensiones consiste en la potenciación del mercado financiero en detrimento de la intermediación bancaria, lo cual, en opinión de Davis (1993), puede provocar la aproximación de los sistemas financieros de orientación bancaria propios de la Europa continental al sistema financiero de los países anglosajones orientado al mercado. Además, los mercados financieros deben adaptarse para absorber adecuadamente las transacciones de los nuevos inversores, y los directivos de las empresas deben igualmente adaptarse a la presencia de un nuevo tipo de accionistas.

V. PLANES, FONDOS DE PENSIONES Y MERCADO DE CAPITALES ESPAÑOL

Al considerar la incidencia de los planes y fondos de pensiones en el mercado de capitales español hay que tener en cuenta que los planes y fondos de pensiones españoles se rigen por la *Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones* (Ley 8/1987, de 8 de junio) y por el subsiguiente Reglamento (Real Decreto 1307/1988), que entró en vigor en noviembre de 1988. Así pues, planes y fondos se hallan todavía en fase de crecimiento previa a la consolidación, por lo que la manifestación de sus efectos sobre el mercado financiero no puede ser sino débil en el momento actual. Para comparar la situación española con la de otros países hemos construido el cuadro núm. 1, donde la mayor parte de las cifras engloba seguros de vida y fondos de pensiones, dada la proximidad de las finalidades de ambas figuras.

Se observa que en España los derechos de las economías domésticas sobre las reservas técnicas de los seguros de vida y los fondos de pensiones representan un porcentaje sobre el producto interior

bruto (13,40) inferior al del resto de los países de la muestra, que va desde el casi 92 de Estados Unidos al 18 de Italia, lo cual resulta perfectamente lógico dado que en España la previsión privada de jubilación no se ha estimulado hasta una fecha relativamente reciente. Por otra parte, tampoco procede tomar como referencia sistemática los porcentajes de los países anglosajones, donde la previsión privada predomina sobre la pública. De la lectura de la distribución de la inversión financiera de las economías domésticas se desprende que el porcentaje español de sus inversiones en seguros de vida y planes de pensiones se sitúa en la banda baja, pues sólo Italia se halla por debajo de España en 1994. En cambio, al compararlo con el porcentaje de activos líquidos —depósitos y renta fija a corto plazo— se constata la existencia de un potencial de crecimiento de las inversiones de previsión a largo plazo en detrimento de los depósitos, que, a pesar de sus plazos de vencimiento relativamente cortos, posiblemente significan un ahorro estable de las economías domésticas. El hecho de dotar a los planes de pensiones de una cierta liquidez favorecería este trasvase, que, además, en caso de producirse conduciría al cambio del control de importantes cifras de ahorro, que pasarían de los depósitos bancarios a los fondos de pensiones.

Las aportaciones de las economías domésticas españolas a seguros de vida y planes de pensiones, tanto si se miden sobre la adquisición neta de activos financieros por parte de las mismas como si se miden sobre el producto interior bruto, experimentan un aumento espectacular a partir de 1988 (de casi el 6 por 100 en el período 1981-1987 al 23 en 1994 sobre la adquisición neta de activos financieros) que, sin embargo, si tomamos como referencia el resto de los países de la muestra, debería aumentar todavía más. Dentro de este apartado, cabe subrayar que la reducción observada en el trienio 1991-1993 no se debe a la evolución de los fondos de pensiones, que en los últimos años han presentado un ritmo de crecimiento muy destacable, tanto en su volumen total de activos (que ha aumentado en un 29,5 por 100 a lo largo de 1993, un 20,7 en 1994 y un 24 en 1995) como en el número de partícipes de los planes que administran (que ha crecido un 5,4 por 100 en 1993, un 19,5 en 1994 y un 12,8 en 1995), según datos de la Dirección General de Seguros.

Es de prever que esta situación cambie en un futuro cercano debido a las perspectivas inestables de la Seguridad Social española. Posiblemente la tendencia que se observa actualmente de un aumento en el ahorro de las familias, que ha pasado del 10,9 por 100 sobre la renta disponible en 1994 al 12,5 por 100 en 1995, según se desprende de las cifras de la Contabilidad Nacional, no sea ajena a esta situación, pues la referida inestabilidad actúa como un potente estímulo para la suscripción de planes de pensiones individuales.

Merece destacarse, por otra parte, la baja inver-

CUADRO NÚM. 1
PREVISIÓN PRIVADA DE VIDA EN ESPAÑA Y OTROS PAÍSES DE LA OCDE: COMPARACIÓN

	España (1994)	Francia (1994)	Italia (1994)	Alemania (1994)	Reino Unido (1994)	Estados Unidos (1994)	Japón (1994)
Derechos de las economías domésticas sobre las reservas técnicas de los seguros de vida y fondos de pensiones (millones de pesetas)	8.668	46.735	25.646	91.606	169.846	798.097	332.092
Porcentaje sobre el PIB	13,40	25,43	18,69	36,40	127,60	91,81	59,53
Porcentaje de las aportaciones de las economías domésticas a seguros de vida y planes de pensiones sobre: (A) adquisición neta de activos financieros y (B) PIB.	(A) (B)	(A) (B)	(A) (B)	(A) (B)	(A) (B)	(A) (B)	(A) (B)
1981-1987	5,92 0,76	11,48 0,96	nd nd	33,48 2,45	48,96 5,45	54,96 5,93	25,02 3,65
1988-1990	20,72 2,15	31,71 2,47	nd nd	31,13 2,45	55,83 5,33	53,18 4,87	35,17 5,97
1991-1993	15,27 1,65	45,33 3,16	11,56 1,71	28,11 2,54	59,33 5,03	70,13 5,73	39,71 4,61
1994	23,05 1,91	75,96 4,41	25,62 2,60	34,84 2,76	56,13 4,14	31,36 2,23	41,76 4,61
Distribución de la inversión financiera de las economías domésticas (Porcentaje)	1987 1994	1987 1994	1987 1994	1987 1994	1987 1994	1987 1994	1987 1994
Activos líquidos y renta fija a corto plazo	15,15 16,26	21,02 11,94	28,85 24,59	7,52 9,09	6,82 5,01	6,54 6,01	9,73 9,38
Depósitos	47,17 38,93	31,82 23,45	21,05 18,52	44,65 36,09	24,24 22,94	17,80 11,96	51,61 53,00
Renta fija a largo plazo	13,25 10,06	5,14 4,00	17,37 19,77	14,37 13,93	6,15 5,62	7,35 9,68	10,22 6,29
Acciones	17,80 22,30	32,76 43,59	21,55 23,84	5,57 13,01	14,42 11,81	17,64 22,74	9,88 6,63
Derechos sobre seguros de vida y planes de pensiones	3,76 10,41	5,79 14,51	8,36 9,18	25,36 25,09	45,55 51,55	30,15 34,58	17,48 24,70
Otros	2,87 2,04	3,47 2,51	2,82 4,10	2,53 2,79	2,82 3,12	20,52 15,03	1,08 —
Total	100 100	100 100	100 100	100 100	100 100	100 100	100 100

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas financieras de la Contabilidad Nacional y de las Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional.

sión en acciones de los fondos de pensiones españoles que, según datos de la Dirección General de Seguros referidos a 1994, se sitúa en el 5 por 100 del valor total de sus activos, cifra notablemente inferior no sólo a las de los países anglosajones, donde supera el 60 por 100 en el Reino Unido y el 45 en Estados Unidos, sino también a las de Alemania y Japón, que se aproximan a sus límites legales del 20 y 30 por 100, respectivamente, según datos facilitados por Davis referidos a 1990 (Davis, 1995, capítulo 6). Esta situación no varía significativamente si tomamos como referencia la distribución de la inversión financiera de las compañías de seguros y fondos de pensiones, según cifras de la Contabilidad Nacional —que engloban en este apartado las aseguradoras de todo tipo—, pues, para 1994, se obtiene un 8,24 por 100 de inversión en acciones para España frente a un 28 para Alemania, 30 para Francia, 33 para Italia, 35 para Estados Unidos y 76 para el Reino Unido. En consecuencia, puede decirse que, por el momento, los fondos de pensiones españoles se hallan muy lejos de precisar de estrategias de protección de carteras (*portfolio insurance*) a la vez que cabe esperar que en un próximo futuro incrementen su inversión en renta variable.

En cuanto a las consecuencias sobre el mercado financiero, lógicamente cabe esperar que vayan en la línea de las que a lo largo del presente trabajo hemos ido analizando para otros países que tienen un sistema de previsión privada desarrollado. Conviene tener en cuenta que este impacto, que lógicamente será acorde con las propias dimensiones de la economía española, se producirá sobre un mercado financiero, en particular la renta variable, de dimensiones modestas, pues en 1994 las bolsas españolas suponían el 1,1 por 100 de la capitalización de las bolsas mundiales y el 2,9 por 100 de las bolsas de los países desarrollados (Sharpe, Alexander y Bailey, 1995, pág. 967). Por otra parte, las entidades bancarias han dado algunos pasos cruciales para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado financiero, tanto avanzando en el proceso de titulación de activos (Freixas, 1993) como creando fondos de pensiones, presumiblemente capaces de reabsorber una parte muy importante del volumen de negocio que puede perder el proceso de intermediación bancaria. A 31 de diciembre de 1995, según datos de la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva (Inverco), en España el patrimonio de los fondos de pensiones vinculados a entidades bancarias suponía aproximadamente el 65 por 100 del patrimonio total de los fondos, ascendiendo los partícipes de los planes gestionados por estos fondos al 85 por 100 del total aproximadamente. Por tanto, no son de prever efectos traumáticos en el sistema financiero, aunque sí importantes y que exigirán una adaptación constante al nuevo entorno.

VI. CONCLUSIONES

Los planes de pensiones generan efectos sobre el mercado de capitales tanto de orden cuantitativo, incidiendo en el nivel de ahorro agregado, como de orden cualitativo, afectando a sus características y funcionamiento. La relación entre planes de pensiones y nivel de ahorro en caso de perspectivas estables de la Seguridad Social no presenta un signo definido desde el punto de vista teórico, al existir imperfecciones del mercado que actúan en sentido contrario, favoreciendo unas el aumento del ahorro a través de los planes de pensiones y originando otras una reducción del mismo por idéntica razón. Sin embargo, la mayor parte de los estudios empíricos confirma que los planes de pensiones favorecen moderadamente el ahorro antes de considerar la incidencia de las desgravaciones fiscales de que gozan las aportaciones a los planes de pensiones, quedando sujeto a discusión el efecto neto sobre el ahorro después de las desgravaciones fiscales.

En caso de perspectivas inestables de la Seguridad Social, el primer problema que se plantea es la absorción por parte del mercado de capitales del aumento de ahorro que la sociedad genera para sustituir, siquiera parcialmente, a la Seguridad Social, pues el cambio sistemático a una situación de mayor ahorro debe ir acompañado de una mayor inversión para mantener el equilibrio del mercado de capitales y evitar tanto un aumento de los precios de los activos financieros como un descenso de los tipos de interés, cuya única razón sería la mayor afluencia de dinero al mercado. La inversión financiera exterior puede ser asimismo una solución a este problema, siempre que se dirija a mercados que se hallen en condiciones de traducirla en un aumento de la inversión real. En el largo plazo, la situación que potencialmente pueden crear las perspectivas inestables de la Seguridad Social asociadas a un envejecimiento de la población merece ser atentamente analizada, pues cabe que conduzca a una situación en la que los fondos de pensiones lleguen a ser vendedores netos de activos financieros, lo cual puede, si el aumento de la oferta de los fondos de pensiones no se ve compensado por un aumento de la demanda procedente de otras fuentes, llevar a una reducción del precio de los activos financieros y a un aumento de los tipos de interés. En un caso extremo en que la presión de la demanda de títulos por parte de los fondos de pensiones en la fase de crecimiento de los planes de pensiones y la presión de la oferta de títulos por parte de estas entidades en la fase de madurez de los planes se unan de forma acusada, las pensiones a percibir a través del sistema de capitalización pueden resultar sustancialmente inferiores a las inicialmente previstas.

Las modificaciones cualitativas que experimenta el mercado de capitales como consecuencia de la presencia de los fondos de pensiones se concretan en el cambio en la demanda de activos financieros

—en la que la renta fija a largo plazo y las acciones ganan terreno a los depósitos bancarios—, el incremento de la volatilidad y el aumento del peso del mercado frente a la intermediación bancaria en el sistema financiero. Davis (1993) señala que el cambio parcial de la previsión pública de jubilación a la previsión privada, que están experimentando los países de la Europa continental, puede aproximar su sistema financiero, en el que predomina la intermediación bancaria, al sistema financiero anglosajón orientado al mercado.

En cuanto al caso español, debe considerarse incluido dentro de la situación de perspectivas inestables de la Seguridad Social que, debido al envejecimiento de la población y al sistema de financiación de la previsión pública padecen los países europeos. Los planes y fondos de pensiones españoles, que se rigen por la normativa actual desde noviembre de 1988, se hallan todavía en una fase de expansión, pudiendo aventurarse que el sistema financiero será capaz de absorber su impacto en el marco de una transición ordenada, aunque probablemente los fondos de pensiones españoles deberán replantearse algunos aspectos de su estrategia de inversión, yendo hacia una mayor inversión en renta variable y una mayor diversificación internacional.

NOTA

(*) Como precisión, conviene tener en cuenta que el resultado de las inversiones comprende una parte líquida, formada por intereses y dividendos, y una parte no líquida, las ganancias de capital o aumento del valor de los activos, cuya transformación en liquidez exige igualmente una venta parcial de activos, que en este caso no reduce el ahorro agregado.

REFERENCIAS

- ATKINSON, Anthony B. (1987), «Income maintenance and social insurance», en AUERBACH, Alan J., y FELDSTEIN, Martin (eds.): *Handbook of Public Economics*, vol. 2, North-Holland, Amsterdam, págs. 779-809.
- AVERY, Robert B.; ELLIEHAUSEN, Gregory F., y GUSTAFSON, Thomas A. (1986), «Pensions and Social Security in household portfolios: evidence from the 1983 survey of consumer finances», en ADAMS, F., y WATCHER, S. (eds.): *Savings and Capital Formation*, Lexington.
- BAREA, José, y GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (dirs.) (1996), *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Fundación BBV, Colección Documenta, Bilbao.
- BLACK, Fisher (1986), «Noise», *Journal of Finance*, vol. 41, número 3, págs. 529-543.
- BLACK, Fisher, y SCHOLES, Myron (1973), «The pricing of options and corporate liabilities», *Journal of Political Economy*, vol. 81, páginas 637-654.
- BLANCHARD, Olivier J. (1993), «The vanishing equity premium», en O'BRIEN, Richard (ed.), *Finances and the International Economy: 7*, The Amex Bank Review Prize Essays, Oxford University Press, Oxford, págs. 22-39.
- BODIE, Zvi (1990), «Pension fund investment policy», en FABOZZI, Frank J. (ed.), *Managing Institutional Assets*, Harper & Row, Nueva York, págs. 87-101.

- BOULDING, Kenneth E. (1958), *Principles of Economic Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey.
- BRADFORD, David F. (1980), «The economics of capital policy towards savings», en FURSTENBERG, George M. von (ed.), *The Government and Capital Formation*, Ballinger, Cambridge, Massachusetts.
- BULOW, Jeremy I; MØRCK, Randall, y SUMMERS, Lawrence (1987), «How does the market value unfunded pension liabilities?», en BODIE, Zvi; SHOVEN, John B., y WISE, David A. (eds.), *Issues in Pension Economics*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, págs. 81-109.
- DAVIS, E. Philip (1993), «The development of pension funds: an approaching financial revolution for continental Europe», en O'BRIEN, Richard (ed.), *Finance and the International Economy: 7*, The Amex Bank Review Prize Essays, Oxford University Press, Oxford, págs. 109-126.
- (1995), *Pensions Funds. Retirement-income Security, and Capital Markets. An International Perspective*, Clarendon Press, Oxford.
- DAVANZO, Lawrence E., y KANTZ, Leslie B. (1992), «Towards global pension market», *Journal of Portfolio Management*, páginas 77-85.
- DIAMOND, Peter, y HAUSMAN, Jerry (1984), «Individual retirement and savings behaviour», *Journal of Public Economics*, vol. 23, páginas 81-114.
- DILNOT, Andrew (1992), «Taxation and private pensions: costs and consequences», en OCDE, *Private Pensions and Public Policy*, Social Policy Studies, núm. 9, París, págs. 63-76.
- FABOZZI, Frank J. (1995), *Investment Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey.
- FELDSTEIN, Martin (1976), «Do private pensions increase national savings?», *Journal of Public Economics*, vol. 10, págs. 277-293.
- FELDSTEIN, Martin, y MØRCK, Randall (1983), «Pension funding decisions, interest rate assumptions and share prices», en BODIE, Zvi, y SHOVEN, John B. (eds.), *Financial Aspects of the United States Pensions System*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, páginas 177-210.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1995), *International Capital Markets Developments, Prospects, and Policy Issues*, World Economic and Financial Surveys, Washington, D.C.
- FREIXAS, Xavier (1993), «La titulización y el mercado de crédito hipotecario», *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 44, páginas 53-59.
- FRIEDMAN, Benjamin M. (1980), «The effect of shifting wealth ownership on the term structure of interest rate: the case of pensions», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 94, págs. 567-590.
- (1982), «Effects of shifting saving patterns on interest rates and economic activity», *Journal of Finance*, vol. 37, núm. 1, páginas 37-62.
- FRIJNS, Jean, y PETERSEN, Carel (1992), «Financing, administration and portfolio management: how secure is the pension promise», en OCDE, *Private Pensions and Public Policy*, Social Policy Studies, núm. 9, París, págs. 99-113.
- FRUSTENBERG, George M. von, y MALKIEL, Burton G. (1977), «The government and capital formation: a survey of recent issues», *Journal of Economic Literature*, vol. 15, págs. 840-842.
- GÓMEZ SALA, Jesús Salvador (1987), «Los efectos de las pensiones del sistema de seguridad social sobre el ahorro: 1967-1983», *Papeles de Economía Española*, núm. 30-31, págs. 369-371.

- HEPP, Stefan (1992), «The investment behaviour of European pension funds: implications for Europe's capital markets», en MORTENSEN, Jorgen (ed.), *The Future of Pensions in the European Community*, Brassey's, Londres.
- HERCE, José A. (1985), «Seguridad Social, decisiones individuales óptimas, comportamiento agregado y evidencia empírica en España: 1956-1982», Fundación Empresa Pública y Universidad Complutense, *Documentos de Trabajo*, núm. 8, página 503.
- (1996), *La Seguridad Social del siglo XXI y la reforma de las pensiones de 1996*, Colección «Textos Express», Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), enero, Madrid.
- HERCE, José A., y PÉREZ-DÍAZ, Víctor (dirs.) (1995), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Colección Estudios e Informes, núm. 4, Servicio de Estudios, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona.
- IBBOTSON, Roger G., y BRINSON, Gary P. (1993), *Global Investing*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Informe Brady* (1989), síntesis en KAMPHUIS, Robert W., Jr.; KORMENDI, Roger C., y WATSON, Henry J. W. (eds.), *Black Monday and the Future of Financial Markets*, Dow Jones-Irwin, Homewood, Illinois, págs. 127-203.
- KEYNES, John Maynard (1936), *General Theory of Employment, Interest and Money*, MacMillan, Londres.
- LELAND, Hayne E., y RUBINSTEIN, Mark (1981), «Replicating options with position in stocks and cash», *Financial Analysts Journal*, vol. 37, núm. 4, págs. 63-72.
- Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (Ley 8/1987, de 8 de junio), *Boletín Oficial del Estado*, número 137, de 9 de junio.
- LÓPEZ GARCÍA, Miguel Ángel (comp) (1987), *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MCCURDY, Thomas, y SHOVEN, John B. (1992), «Stock, bonds and pension wealth», en WISE, David A. (ed.), *Topics in the economics of aging*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, págs. 61-78.
- MARTÍN MARCOS, Ana, y MORENO MARTÍN, Lourdes (1989), «Los efectos de las pensiones de la Seguridad Social sobre la oferta de factores: ahorro y trabajo. Una evidencia empírica», Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, *Documento de Trabajo*, núm. 42, Madrid.
- MILLER, Merton H. (1989), «Preliminary and final reports of the Committee of Inquiry convened by the Chicago Mercantile Exchange», en KAMPHUIS, Robert W., Jr.; KORMENDI, Roger C., y WATSON, Henry J. W. (eds.), *Black Monday and the Future of Financial Markets*, Dow Jones-Irwin, Homewood, Illinois, páginas 205-268.
- (1991), *Financial Innovations and Market Volatility*, Basil Blackwell, Oxford.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1995), *La seguridad social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico-actuarial*, Secretaría General para la Seguridad Social, Colección Seguridad, núm. 14, Madrid.
- MUNNELL, Alicia H. (1976), «Private pensions and savings: new evidence», *Journal of Political Economy*, vol. 84, págs. 1013-1032.
- (1982), *The Economics of Private Pensions*, The Brookings Institution, Washington, D.C. (trad.: *Aspectos económicos de los planes privados de pensiones*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987).
- MUNNELL, Alicia H., y COOK, Leah M. (1991), «Explaining the post-war pattern of personal saving», *New England Economic Review*, págs. 17-27.
- MUNNELL, Alicia H., y JOHN, Frederick O. (1992), «What is the impact of pensions on savings?», en BODIE, Zvi, y MUNNELL, Alicia H. (eds.), *Pensions and the Economy: Sources, Uses and Limitations of Data*, Pension Research Council Publications, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Pennsylvania.
- OLDFIELD, George S. (1977), «Financial aspects of the private pension system», *Journal of Money, Credit and Banking*, volumen 9, págs. 48-54.
- PESANDO, James E. (1992), «The economic effects of private pensions», en OCDE, *Private Pensions and Public Policy*, Social Policy Studies, núm. 9, París, págs. 115-133.
- POTERBA, James M.; VENTI, Steven F., y WISE, David A. (1995), «The effects of special saving programs on saving and wealth», *Working Paper*, núm. 5.287, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- POUND, John, y SHILLER, Robert J. (1987), «Are institutional investors speculators?», *Journal of Portfolio Management*, páginas 46-52.
- Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones (Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre), *Boletín Oficial del Estado*, número 263, de 2 de noviembre.
- ROLL, Richard W. (1989), «The international crash of October 1987», en KAMPHUIS, Robert W., Jr.; KORMENDI, Roger C., y WATSON, Henry J. W. (eds.), *Black Monday and the Future of Financial Markets*, Dow Jones-Irwin, Homewood, Illinois, páginas 35-70.
- SÁNCHEZ MALDONADO, José, y GÓMEZ SALA, Jesús Salvador (1996), *Análisis económico de las pensiones*, Fundación BBV, Colección Documenta, Bilbao.
- SCHARFSTEIN, D. S., y STEIN, J. C. (1990), «Herd behaviour and investment», *American Economic Review*, vol. 80, págs. 465-479.
- SCHIEBER, Sylvester J., y SHOVEN, John B. (1994), «The consequences of population aging on private pension fund saving and asset markets», *Working Paper*, N.º 4.665, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- SHARPE, William F.; ALEXANDER, Gordon J., y BAILEY, Jeffrey V. (1995), *Investments*, 5.ª edición, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey.
- SCHWERT, William G. (1992), «Stock market crash of October 1987», en NEWMAN, Peter; MILGATE, Murray, y EATWELL, John, *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, vol. 3, páginas 577-582.
- SHILLER, Robert J. (1989), «Investor behaviour in the October 1987 stock market crash: survey evidence», en SHILLER, Robert J., *Market Volatility*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, págs. 379-402.
- SHILLER, Robert, y POUND, John (1989), «Survey evidence on diffusion of interest and information among institutional investors», *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 12, páginas 47-66.
- SIEGEL, Jeremy J. (1992), «The equity premium: U.S. stock and bond returns since 1802», *Financial Analysts Journal*, vol. 48, número 1, págs. 28-38, 46.
- SIJSEN, Jacques J. (1988), «Financial innovations, monetary policy and financial stability», *Kredit und Kapital*, págs. 45-66.
- (1991), «The situation and the outlook for funds and portfolio management institutions in the Netherlands», en PREDÁ, Stefano (ed.), *Funds and Portfolio Management Institution*, North-Holland, Amsterdam, págs. 81-116.
- ZUBIRI, Ignacio (1996), «Provisión pública versus provisión privada de los planes de pensiones», Fundación BBV, Colección Documenta, Bilbao.

SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

Ernesto Sanz Arnal

I. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN EL MUNDO

La previsión social complementaria es un fenómeno económico reciente, ligado al desarrollo de los sistemas públicos de pensiones que, como su propio nombre indica, complementa las carencias de estos últimos y conjuntamente tratan de cubrir las necesidades económicas que tienen los individuos al alcanzar su edad de retiro del mercado de trabajo por jubilación, por desempleo, por incapacidad laboral o por fallecimiento prematuro.

Aunque los orígenes de la previsión social son muy antiguos, la creación de sistemas públicos de pensiones no se produce hasta finales del siglo XIX, cuando la revolución industrial da paso a una nueva clase social de asalariados que crecen en dimensión y reivindicaciones. Es el canciller Bismarck el que, en Alemania, por primera vez, implanta un amplio sistema público de protección social que, dada la reducida esperanza de vida de la población de aquella época, se centra en cubrir las contingencias de incapacidad laboral. La jubilación queda en un segundo plano, por cuanto pocas personas alcanzan una edad que les impida trabajar.

En el resto de los países, aunque durante la primera mitad del siglo XX se va introduciendo una incipiente previsión social pública limitada en cuanto a contingencias y población cubiertas, la generalización y extensión amplia de los sistemas públicos de pensiones no se produce hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Los grandes avances en medicina y la elevación del nivel económico de la población, han hecho que aumente su esperanza media de vida, que la mayor parte de los trabajadores se retiren del mercado de trabajo antes de fallecer y, consiguientemente, que necesiten unos ingresos, una pensión de jubilación, tras esa retirada.

La previsión social complementaria ha aparecido con posterioridad a la generalización de los sistemas públicos de pensiones y su nivel de desarrollo en cada país, en general, ha sido inversamente proporcional al alcance de su sistema público.

Por otro lado, cada país ha utilizado diferentes instrumentos para canalizar su previsión social complementaria por lo que actualmente existe una gran heterogeneidad en este campo, que también se observa en los niveles de sus respectivos sistemas públicos de pensiones (ver cuadro núm. 1).

En general, al menos en los países de Europa Occidental, se ha extendido la idea de que la previsión social ha de basarse en tres pilares:

- Un primer pilar básico y asistencial, financiado directamente por el Estado a través de sus presupuestos generales que alcance a toda la población.
- Un segundo pilar sólo para los trabajadores, financiado básicamente mediante contribuciones de los propios trabajadores y de sus empresas.
- Un tercer pilar privado y voluntario, complementario a los dos anteriores, financiado individualmente por los ciudadanos.

El segundo pilar, el financiado por los trabajadores y sus empresas, suele ser público y obligatorio en los países del Sur de Europa (Francia, España, Italia, etc.) y privado y voluntario en los países de Centroeuropa y anglosajones. En el primer caso, su sistema de financiación, salvo alguna excepción, es el de reparto y, en el segundo, se utiliza el sistema de capitalización. El primer pilar, básico y asistencial, siempre se financia por reparto y el tercero, privado y voluntario, por capitalización.

El alcance de este primer y, en su caso, segundo pilar público y obligatorio, es lo que ha condicionado en cada país el desarrollo de su previsión social complementaria.

Desarrollo actual de la previsión social complementaria

La previsión social complementaria ha alcanzado un alto nivel de desarrollo en Estados Unidos, en Japón y en Europa Occidental, especialmente en los países centroeuropeos y anglosajones.

Dentro de los países europeos, este desarrollo ha sido muy heterogéneo y está planteando importan-

CUADRO NÚM. 1
RESUMEN, POR PAÍSES, DEL ALCANCE
DE LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA
(En porcentaje)

Países	Tasa de sustitución de la Seguridad Social al nivel del salario medio (solteros)	Población ocupada cubierta por planes complementarios	Financiación
Estados Unidos	45	95	Fondos y seguros
Reino Unido	38 (Contracted In) 21 (Contracted Out)	50-60 (Contracted Out: 100)	Fondos y seguros
Holanda	37	80-85	Seguros y fondos
Suiza	37	> 80 (LPP: 100)	Fideicomisos
Alemania	41	55-60	Seguros, reservas, fondos
Australia	30	100	Fondos, seguros, depósitos
Dinamarca	28	60-65 (APT: 100)	Seguros y fondos
Francia	45	< 10 (ARRCO, AGIRC: 100)	Reservas
España	90	< 20	Sector público: reparto
Irlanda	24	50	Sector privado: fondos y seguros
Bélgica	54	30-35	Fondos, seguros y depósitos
Grecia	61	< 10 (TEAM: 100)	Seguros y mutualidad
Luxemburgo	82	< 10	Seguros, fondos y reservas
Portugal	76	< 10	Seguros, fondos y reservas
Italia	75	< 10	Fondos y seguros
Chile	71	< 10	

Fuente: INVERCO - Towers Perrin (1995).

tes problemas de convergencia en la Unión Europea. No existe una base común para unificar los sistemas de previsión social complementaria en sus aspectos técnicos, fiscales, de instrumentos jurídicos o de control. De hecho, no hay homogeneidad ni en los sistemas públicos de pensiones. La diferente fiscalidad dentro de cada país impulsa o frena el desarrollo de unos instrumentos de previsión social complementaria frente a otros.

En *Alemania*, donde el sistema público de pensiones es muy limitado, está muy desarrollado un segundo pilar complementario, privado y voluntario, a través de las empresas, cuyas prestaciones de jubilación suelen alcanzar un 70 por 100 del salario final de los trabajadores.

La empresa puede optar por tres instrumentos: reservas contables, fondos de pensiones y seguros de vida. Las reservas contables son el instrumento más utilizado. Se trata de fondos internos dentro de los balances de las empresas que han tenido un gran desarrollo, un 60 por 100 de los compromisos por pensiones de las empresas están cubiertos con este instrumento, debido a que gozan de un tratamiento fiscal muy favorable. Para evitar la desaparición de los compromisos si la empresa quiebra, existe un fondo nacional de garantía financiado obligatoriamente por estos fondos internos, que cubre a los trabajadores de esa contingencia.

En *Francia*, aunque el sistema público de pensiones otorga un nivel aceptable de prestaciones bási-

CUADRO NÚM. 2
VOLUMEN TOTAL DE ACTIVOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES
EN PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO

	1970	1975	1980	1985	1990
Reino Unido	17	15	23	47	55
Estados Unidos	17	20	24	37	43
Alemania	2	2	2	3	3
Japón	0	1	2	4	5
Canadá	13	13	17	23	28
Holanda	29	36	46	68	77
Suecia	22	29	30	29	28
Suiza	38	41	51	59	69
Dinamarca	5	5	7	12	15
Australia	10	8	9	14	19

Fuente: Davis (1995).

cas, existe un segundo pilar de previsión social complementaria, privado pero obligatorio, que da cobertura a la mayoría de los trabajadores. Financiado por un sistema de reparto, proporciona unas elevadas prestaciones que dependen de los puntos de pensión obtenidos a lo largo de los períodos de cotización de los trabajadores. El sistema funciona a través de dos instituciones, una para cuadros y directivos (AGIRC) y otra para el resto de trabajadores (ARRCO), en las que participan los representantes de las empresas y de los trabajadores. Cada año se reajusta el nivel de los puntos de pensión y de cotización con el fin de obtener el equilibrio entre prestaciones y cotizaciones. El incremento del desempleo y el envejecimiento de la población, los dos enemigos de los sistemas de reparto, están causando graves problemas financieros que van a obligar a introducir profundas reformas en el sistema.

En *Gran Bretaña* existe una cultura de estado del bienestar con cobertura de mínimos que deja bastante margen para el desarrollo de la previsión social complementaria. De hecho, es el país europeo donde más desarrollo han alcanzado los sistemas complementarios, instrumentados mayoritariamente a través de fondos de pensiones. Dan cobertura a compromisos por pensiones de las empresas que, habitualmente, alcanzan las dos terceras partes del salario final de los trabajadores y que, a pesar de ser privados y voluntarios, cubren a más de la mitad de la población empleada. La legislación británica regula exhaustivamente los planes de pensiones, no sólo para la jubilación a la edad normal, sino también para las jubilaciones anticipadas, la transferibilidad de derechos consolidados entre planes y el denominado *contracting out*. Este último sistema, exclusivo de Gran Bretaña, permite a los trabajadores sustituir voluntariamente una parte de sus cotizaciones al sistema público de pensiones por aportaciones a un sistema privado, tanto a través del plan de pensiones de su empresa como con un plan de pensiones individual suscrito por el propio trabajador con una entidad financiera, lo cual permite que el modelo británico de previsión social complementaria tenga un gran desarrollo, no sólo en su segundo pilar a través de las empresas, sino también en el tercer pilar que financian individualmente los ciudadanos.

En *Italia*, el sistema público y obligatorio de pensiones proporciona unas elevadas prestaciones en relación con el salario final de los trabajadores. Es un modelo parecido al español, que abarca el primer y el segundo pilar de previsión social y que cubre a más del 90 por 100 de los trabajadores del país. Los trabajadores excluidos, fundamentalmente dirigentes industriales, comerciales y funcionarios públicos, están cubiertos por unos planes complementarios obligatorios, resultado de negociaciones colectivas, gestionados por instituciones separadas de la Administración central, cuyas prestaciones superan a las otorgadas por el sistema público. Este modelo ape-

nas deja espacio a la previsión social complementaria, cuyos planes de pensiones voluntarios han sido regulados muy recientemente, son muy escasos, suelen cubrir a empleados con salarios elevados y no se espera de ellos un importante desarrollo mientras no se aborden seriamente los problemas que tiene, al igual que todos los sistemas basados en el reparto, el sistema público de pensiones.

En *Holanda*, el sistema público de pensiones proporciona unas prestaciones muy limitadas que han permitido un fuerte desarrollo del segundo pilar de previsión social complementaria, fundamentalmente, al igual que en Gran Bretaña, a través de los fondos de pensiones. Los planes de pensiones privados, negociados por sectores industriales, dan cobertura al 95 por 100 de los trabajadores holandeses, proporcionan unas prestaciones que sumadas a las del sistema público suelen alcanzar el 70 por 100 del salario final y los trabajadores suelen soportar una parte importante de sus contribuciones. La mayor parte de estos planes privados son obligatorios para todos los trabajadores del correspondiente sector industrial cuya obligatoriedad se haya aprobado en negociación colectiva.

En *Bélgica* también existe un importante sistema de previsión social complementaria a través de las empresas. La limitada cobertura del sistema público de pensiones y la obligatoriedad de sacar fuera de los balances de las empresas sus compromisos por pensiones, han impulsado el desarrollo del segundo pilar de previsión social complementaria a través de los contratos de seguros y de dos instrumentos muy peculiares y exclusivos de este país: las asociaciones sin ánimo de lucro (ASBL) y las asociaciones de aseguramiento mutuo (AM). Las primeras guardan un cierto parecido con nuestras mutualidades de previsión social y tienen un gran peso en la instrumentación de planes complementarios. Las asociaciones de aseguramiento mutuo se parecen más a nuestros fondos de pensiones. Los planes complementarios belgas suelen estar parcialmente financiados por los propios trabajadores, permiten alcanzar alrededor del 70 por 100 del salario final del trabajador, incluida la prestación del sistema público, y benefician especialmente a los trabajadores de mayor nivel económico.

En *Suiza*, el segundo pilar complementario al sistema público de pensiones consta de unos planes privados complementarios obligatorios para todas las empresas y unos planes privados voluntarios. Ambos se instrumentan a través de fondos de pensiones. Los planes obligatorios son de aportación definida, con aportaciones crecientes en función de la edad y financiados al 50 por 100 entre la empresa y los trabajadores. Los planes complementarios voluntarios, que disfrutan los trabajadores de muchas empresas suizas, suelen elevar las prestaciones del sistema público y del sistema complementario obligatorio hasta el 70 por 100 del salario final del trabajador.

En el resto de los países de *Europa* occidental los sistemas complementarios de previsión social tienen un desarrollo parecido al de los países de su entorno más próximo: desarrollo limitado en los países del Sur, como Portugal y Grecia, y amplio desarrollo en los países del Norte, como Irlanda, Dinamarca y los países escandinavos.

En *Estados Unidos* los planes privados complementarios de previsión social han alcanzado un extraordinario grado de desarrollo debido a la muy limitada cobertura del sistema público y, sobre todo, a una generosa legislación fiscal. Estas ventajas fiscales abarcan no sólo a planes complementarios empresariales (segundo pilar), sino también a unos determinados planes complementarios individuales (tercer pilar) denominados IRA'S, muy parecidos a nuestros planes de pensiones del sistema individual. Para obtener la correspondiente calificación fiscal, estos planes complementarios tienen que financiarse externamente. La mayoría lo hacen a través de fondos de pensiones, aunque los contratos de seguros y de administración de depósitos están bastante extendidos. La cobertura de los planes complementarios empresariales abarca a la mitad de los trabajadores de Estados Unidos. El 79 por 100 de las empresas con más de 100 empleados y el 27 por 100 de las empresas que no alcanzan ese número tienen un plan complementario de previsión social. La mayor parte de los planes complementarios son de prestación definida, aunque en las pequeñas empresas son más comunes los planes de aportación definida, especialmente los denominados 401 (k) que, además de las aportaciones obligatorias de la empresa y, en su caso, de los trabajadores, permiten aportaciones voluntarias de estos últimos.

En *Japón*, la cobertura del sistema público de pensiones es bastante generosa. Sin embargo, es habitual que las empresas jubilen anticipadamente a sus empleados y que el sistema público proporcione unas prestaciones reducidas, lo que ha motivado un importante desarrollo de los planes privados complementarios a través de las empresas. Estos planes complementarios con ventajas fiscales se crearon en 1962 para empresas de más de 15 trabajadores, y en 1989 abarcaban al 28 por 100 de los empleados del sector privado. En 1966 se crearon los fondos de pensiones para empresas de más de 500 trabajadores, que incluso pueden establecer sistemas sustitutivos de las prestaciones públicas, y que en 1989 daban cobertura a otro 26 por 100 de los empleados del sector privado. Estos fondos de pensiones son gestionados externamente por bancos de negocios y por entidades aseguradoras.

Efectos económicos de la previsión social complementaria

El desarrollo de la previsión social complementaria ha producido en los países occidentales unos im-

CUADRO NÚM. 3
VOLUMEN TOTAL DE ACTIVOS DE FONDOS DE PENSIONES
(En billones de pesetas)

Países	1990	1995	2000
Estados Unidos	328,00	532,25	800,00
Canadá	24,75	32,62	55,00
<i>Total América del Norte</i>	<i>352,75</i>	<i>564,87</i>	<i>855,00</i>
Reino Unido	77,00	109,87	157,62
Holanda	29,62	40,87	55,87
Suiza	22,37	35,00	62,62
Alemania	13,25	17,50	24,87
Suecia	9,62	10,00	17,00
Francia	2,75	9,25	9,75
Italia	7,37	7,62	10,12
Dinamarca	5,00	7,62	14,12
Irlanda	1,38	3,12	3,62
España	0,60	2,13	7,00
Bélgica	0,80	1,25	2,75
Noruega	0,25	1,12	1,62
Australia	0,00	0,25	0,62
Resto Europa	0,50	1,50	3,12
<i>Total Europa</i>	<i>170,51</i>	<i>247,10</i>	<i>370,37</i>
Japón	71,75	157,87	240,75
Australia	6,62	15,00	30,25
Hong Kong	1,62	3,50	10,00
Otra zona del Pacífico	3,87	8,37	14,50
<i>Total zona del Pacífico</i>	<i>83,86</i>	<i>184,74</i>	<i>295,50</i>
<i>América Latina</i>	<i>3,12</i>	<i>10,50</i>	<i>27,00</i>
<i>África y Asia</i>	<i>5,0</i>	<i>16,50</i>	<i>37,50</i>
<i>Total</i>	<i>615,23</i>	<i>1.023,72</i>	<i>1.585,37</i>

Fuente: INTERSEC - INVERCO (1996).

portantes efectos económicos positivos, aunque también puede estar produciendo algunos cambios no previstos en sus economías. De una parte, ha incrementado el ahorro a largo plazo de los ciudadanos, lo que ha beneficiado el desarrollo económico del país; pero, por otra parte, está transformando el concepto de propiedad capitalista en todo el mundo y concentrando un gran poder financiero en unos nuevos inversores institucionales: los fondos de pensiones.

Los sistemas públicos de pensiones generan una redistribución de la renta y crean unas expectativas de renta disponible futura estable en los ciudadanos que favorece el consumo en detrimento del ahorro. En los países que tienen un potente sistema público de pensiones, un plan complementario no es una necesidad acuciante por lo que apenas se genera ahorro a través de estos instrumentos. Sin embargo, en los países con débiles sistemas públicos de pensiones, los planes complementarios son una necesidad que, en principio, debe generar un importante ahorro en el país, con los consiguientes efectos beneficiosos en su economía.

Por lo tanto, se puede afirmar que los sistemas privados de previsión social complementaria incre-

mentan el ahorro-previsión de los países en los que están fuertemente implantados. Sin embargo, no está claro que favorezcan significativamente el ahorro total agregado, ya que en estos países se observa una transformación de las carteras de activos de las economías domésticas: se incrementa el ahorro-previsión en planes complementarios en detrimento del ahorro en depósitos bancarios o en la tenencia directa de activos financieros. En cualquier caso, parece que el efecto neto de esta transformación del ahorro es bastante positivo, aunque quizá con un coste elevado, ya que todos los países fomentan fiscalmente el desarrollo de los planes complementarios y sus haciendas públicas renuncian a importantes ingresos fiscales que sólo se justifican si ese incremento neto del ahorro es suficientemente significativo.

Por otra parte, el importante desarrollo que ha tenido la previsión social complementaria en algunos países ha hecho aparecer unos nuevos inversores institucionales, los fondos de pensiones, que están transformando el concepto de propiedad capitalista. El propietario capitalista típico del siglo XIX tenía un interés directo y personal en la evolución de su empresa a largo plazo. Su horizonte de evaluación de proyectos abarcaba varios ejercicios. En las primeras décadas del siglo XX, la creación de grandes empresas y la generalización del capitalismo por acciones, supusieron la aparición de gestores profesionales de empresas, sin vinculación accionarial significativa, cuyos objetivos prioritarios han sido obtener el máximo beneficio para sus grupos de interés, básicamente los accionistas importantes y los empleados de la empresa, cuyos intereses también suelen abarcar un horizonte de varios años. Sin embargo, cuando estos accionistas importantes son los fondos de pensiones, cuyos intereses accionariales se basan más en estados financieros del corto plazo que en visiones estratégicas empresariales a largo plazo, los gestores profesionales de las grandes empresas están siendo obligados a concentrarse en presentar permanentes resultados favorables en sus informes periódicos destinados a los analistas financieros de los fondos de pensiones, poniendo en un segundo plano los proyectos a largo plazo de la empresa y, consiguientemente, la supervivencia futura de la misma. Este nuevo concepto capitalista de los grandes inversores institucionales puede tener consecuencias imprevisibles en el futuro de las grandes empresas.

Una segunda cuestión planteada por los inversores institucionales es la extraordinaria concentración de poder financiero que suponen los fondos de pensiones. En algunos países como Estados Unidos, muchas de las grandes empresas ya tienen como accionistas mayoritarios a fondos de pensiones. Se trata de ahorros de los trabajadores, administrados por gestores profesionales, que ya controlan una parte importante de las grandes empresas. En realidad, son estos gestores profesionales los que

realmente están concentrando un enorme poder financiero que puede crear incertidumbres en la economía de estos países.

II. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN ESPAÑA

En nuestro país, al igual que en la mayoría de los países del Sur de Europa, el segundo pilar de previsión social, el financiado por contribuciones de las empresas y de sus trabajadores, es público y obligatorio. Junto con el primer pilar básico de prestaciones asistenciales y no contributivas, está integrado dentro de nuestra Seguridad Social pública.

Se trata de un sistema público de pensiones que para la mayoría de los trabajadores que hayan trabajado treinta y cinco años, proporciona unas pensiones que superan el 90 por 100 de su salario final a la edad normal de jubilación. Sin embargo, al estar financiado por un sistema de reparto, el envejecimiento de la población y el desempleo le están causando graves problemas financieros. Actualmente, el Estado ya tiene que financiar más del 30 por 100 de sus prestaciones y, dado que las cotizaciones de trabajadores y empresas ya son muy elevadas en relación con los países de nuestro entorno, sobre todo las de las empresas, es muy probable que en un futuro próximo tenga que reducir su nivel de cobertura.

Este alto nivel de cobertura de nuestro sistema público de pensiones deja actualmente muy poco espacio a la previsión social complementaria, a pesar de que ya desde 1987 existe en España una legislación específica que la regula y que, en principio, trata de fomentarla. En realidad, más que fomentar la previsión social complementaria, esta normativa está orientada a canalizar la que hay hacia un determinado instrumento, hacia los planes y fondos de pensiones.

La previsión social complementaria que actualmente existe en nuestro país en el segundo pilar de previsión social, corresponde a empresas públicas y determinados sectores empresariales como la banca y las compañías eléctricas, con salarios superiores a la media del país, que en los años setenta y a través de convenios colectivos asumieron compromisos por pensiones con sus trabajadores, complementarios a las pensiones del sistema público, que en la mayoría de los casos no han estado suficientemente provisionados hasta finales de los años ochenta. Se trata de cifras relativamente modestas que, globalmente, no superan los seis billones de pesetas.

Adicionalmente, y sobre todo a partir de la reforma de la Seguridad Social de 1985, se han desarrollado en España dos instrumentos que dan cobertura al tercer pilar de previsión social que financian individualmente los ciudadanos: los seguros de

jubilación y los planes de pensiones individuales. Estos instrumentos, junto con las mutualidades de previsión social promovidas por colegios profesionales y las peculiares entidades de previsión social voluntaria del País Vasco, están elevando el nivel de cobertura de la previsión social complementaria en España, aunque sus cifras siguen siendo modestas (ver cuadro núm. 4).

Al igual que en la mayoría de los países de nuestro entorno, nuestra previsión social complementaria se ha canalizado a través de muy diversos instrumentos que, actualmente, podemos agrupar en cuatro: fondos internos contables, mutualidades de previsión social, contratos de seguro de vida y planes de pensiones. Hasta la publicación de la Ley 8/1987 de planes y fondos de pensiones, la mayor parte de los compromisos por pensiones de las empresas se canalizaban a través de fondos internos contables, casi siempre insuficientemente provisionados, y mutualidades de previsión social. La previsión social complementaria individual se limitaba a las mutualidades de previsión social de colegios profesionales e, incipientemente, a los seguros individuales de jubilación. Con la aparición en 1987 de los planes y fondos de pensiones, una parte muy importante de la previsión social complementaria, sobre todo de la individual, se ha dirigido hacia este nuevo instrumento y, en el País Vasco, hacia sus peculiares entidades de previsión social voluntaria que gozan de una fiscalidad similar, aunque también los seguros individuales de jubilación han sido importantes destinatarios de este ahorro previsión al disfrutar de una liquidez que no tienen los planes de pensiones.

Actualmente coexisten los cuatro instrumentos y, aunque la Ley 30/1995 de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados obliga a exteriorizar los compromisos por pensiones asumidos por las empresas con sus trabajadores a través de un plan de pensiones o un contrato de seguro colectivo de vida, que incluye contratos con mutualidades, la propia Ley prevé varias excepciones a esta obligatoriedad y, por consiguiente, el mantenimiento de fondos internos contables, concretamente a las entidades de crédito, a las entidades aseguradoras y a las sociedades y agencias de valores.

Fondos internos contables

Los fondos internos contables son reservas que se contabilizan en el pasivo de los balances de las empresas con el objeto de hacer frente a los compromisos por pensiones que tengan asumidos con sus empleados activos y con sus pensionistas. La contrapartida en el activo del balance a estas cuentas de pasivo puede estar identificada en determinadas inversiones o estar diluida entre todo el activo de la empresa. Las prestaciones que se derivan de los compromisos de la empresa se pagan con

CUADRO NÚM. 4
FONDOS CONSTITUIDOS EN ESPAÑA PARA
PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA
(Miles de millones de pesetas)

	1992	1993	1994	1995
Fondos internos	1.568,00	1.694,40	1.468,50	1.461,00
Mutualidades de previsión social	786,50	837,00	879,30	890,00
Seguros de vida	2.496,60	2.977,20	4.019,50	4.913,00
Planes y fondos de pensiones	1.150,20	1.459,60	1.756,10	2.190,40
Total	6.001,30	6.968,20	8.123,40	9.454,40

Fuente: Lobet Collado (1996).

cargo a estos activos, lo cuales, si están identificados, se pueden administrar interna o externamente. Un instrumento muy utilizado en el pasado para administrar externamente estos fondos internos han sido los contratos de administración de depósitos de las compañías de seguros. Las dotaciones a estos fondos internos contables son gasto de personal y, en su caso, por la parte correspondiente a la remuneración de los activos afectos, gasto financiero.

Los fondos internos contables han sido el instrumento preferido por las empresas para cubrir sus compromisos por pensiones. Se trata de un sistema muy flexible que les permite financiar su propia actividad con los recursos afectos a las pensiones. Sin embargo, a partir de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, las dotaciones a estos fondos no son gasto deducible en el impuesto de sociedades de las empresas, por lo que resultan fiscalmente poco interesantes.

Los fondos internos contables, tradicionalmente han estado insuficientemente dotados. Muchas empresas pagaban sobre la marcha, con cargo a gastos de personal, las pensiones asumidas con sus empleados y beneficiarios, sin dotar ninguna provisión en su balance. A partir de 1986, el Banco de España comenzó a obligar a las empresas bajo su tutela, las entidades de crédito, a provisionar progresivamente sus compromisos por pensiones, pero no fue hasta 1990 cuando, con la publicación del Plan General Contable, esta obligación se extendió a todas las empresas. Desde esa fecha están prohibidos los «pagos sobre la marcha» y es obligatorio dotar, mediante la técnica actuarial, provisiones para pensiones con el objeto de nutrir los fondos necesarios para cubrir las obligaciones contractuales y legales de las empresas con sus trabajadores, en función de los principios de devengo y registro. Esta obligatoriedad tiene un régimen transitorio que permite dotar los déficit de cobertura que hubiera en el año 1990 en un plazo máximo de siete años para las pensiones causadas y de quince años para las pensiones en formación. Para las empresas del sector eléctrico se han establecido unos plazos más largos.

La Ley 30/1995 de Ordenación de los Seguros Privados ha ido más lejos y simplemente ha prohibido el mantenimiento de fondos internos contables a las empresas con compromisos por pensiones con sus empleados, aunque contempla algunas excepciones puntuales. Esta prohibición es la respuesta que da la normativa española a la Directiva 80/987/CEE que obliga a los estados miembros de la Comunidad Económica Europea, ahora Unión Europea, a proteger los compromisos por pensiones devengados por los trabajadores a través de sus empresas. La Ley establece la obligatoriedad de instrumentar estos compromisos por pensiones de las empresas a través de planes de pensiones o de seguros colectivos de vida, entre los que se incluyen los contratados con mutualidades de previsión social, antes del 10 de mayo de 1999. Además, para las empresas que ya tengan o asuman antes de esa fecha compromisos por pensiones a través de un plan de pensiones, se establece un régimen transitorio que prevé el reconocimiento de servicios pasados a favor de los trabajadores que podrán ser dotados por la empresa en un plazo de hasta quince años y cuyas dotaciones serán gasto deducible en el impuesto de sociedades de la empresa, sin imputación fiscal al trabajador.

La Ley 30/1995 contempla tres excepciones a la obligatoriedad de exteriorizar los compromisos por pensiones de las empresas: podrán mantener sus fondos internos contables las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las sociedades y agencias de valores. El legislador ha considerado que sus organismos de control, el Banco de España, la Dirección General de Seguros y la Comisión Nacional del Mercado de Valores respectivamente, dan suficientes garantías de protección de los compromisos por pensiones de los trabajadores, sin necesidad de exteriorizar los fondos correspondientes. En cualquier caso, la autorización para el mantenimiento de estos fondos internos, que puede revocarse por el Ministerio de Economía y Hacienda previo informe del organismo de control de la entidad, va a necesitar unos rigurosos requisitos actuariales en el cálculo de las dotaciones e, incluso, una identificación dentro del balance de la entidad de los activos correspondientes, una remuneración adecuada de las reservas contables correspondientes y una información genérica de estos fondos a los empleados.

El mantenimiento de estos fondos internos supone la no deducibilidad de las dotaciones correspondientes en el impuesto de sociedades de la entidad. Estos impuestos anticipados por la entidad se recuperan en la fase de pago de las pensiones con cargo al fondo interno, ya que, en ese momento, las pensiones pagadas a los beneficiarios son gasto deducible en el mencionado impuesto. Si los fondos internos están gestionados externamente a través de un contrato de seguro, no son deducibles las primas abonadas a la entidad aseguradora por las do-

taciones correspondientes al devengo del ejercicio, aunque los rendimientos obtenidos por la póliza de seguro no tributan hasta que se abonen las pensiones causadas a los beneficiarios, en cuyo momento, se recuperan los impuestos anticipados en el pago de las primas.

Mutualidades de previsión social

Las mutualidades de previsión social son otro de los instrumentos utilizados en España para canalizar nuestra previsión social complementaria. Aunque en la actualidad constituyen un sistema voluntario y complementario de la seguridad social pública, por su origen y antigüedad se pueden considerar un antecedente de la propia Seguridad Social. Durante los siglos xvii y xviii se realizaban en España, aunque con múltiples deficiencias, actividades de previsión social a través de las cofradías y de las hermandades de socorros mutuos. Ambas tenían un carácter religioso-benéfico. A finales del siglo xviii aparecieron los montepíos, que no eran más que hermandades laicas, vigiladas y controladas por el Estado, sin más gastos que los de la previsión y el auxilio, cuya finalidad era la constitución de unos fondos mediante aportaciones periódicas de las personas a ellos adscritos, generalmente integrantes de un determinado cuerpo o profesión, para en el futuro aplicarlos a los propios interesados o a sus familiares, en caso de ocurrir alguna contingencia. Estos montepíos o mutualidades profesionales se convirtieron después en el origen de nuestro sistema público de pensiones.

Las mutualidades de previsión social fueron reguladas por la Ley de 6 de diciembre de 1941 y su Reglamento de 26 de mayo de 1943 donde, por primera vez, se distinguía entre montepíos que otorgan una protección complementaria a la seguridad social y mutualidades que la sustituyen. Muy posteriormente, y debido a la falta de solvencia de la mayoría de las mutualidades existentes, la Ley de Ordenación del Seguro Privado de 1984 las incluyó en el ámbito asegurador, sometiéndolas a idénticos controles de solvencia que al resto de entidades aseguradoras, aunque manteniendo algunas peculiaridades en razón a la posibilidad legal de otorgar menores prestaciones. Esta Ley supuso una importante reestructuración de este sector y la liquidación de un buen número de mutualidades al no poder adaptarse a los requisitos económicos de solvencia exigidos por la nueva normativa. Finalmente, ha sido la Ley 30/1995 de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados la que, definitivamente, les ha consolidado su carácter asegurador.

El artículo 64 de esta Ley establece que las mutualidades de previsión social son entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de seguridad social obligatoria, mediante aportaciones

a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras. Cuando en una mutualidad de previsión social todos sus mutualistas sean empleados, sus socios protectores o promotores sean las empresas, instituciones o empresarios individuales en las cuales presten sus servicios y las prestaciones que se otorguen sean únicamente consecuencia de acuerdos de previsión entre éstas y aquéllos, se entenderá que la mutualidad actúa como instrumento de previsión social empresarial. La Ley está definiendo claramente la posibilidad de que una mutualidad sea un instrumento de cobertura del segundo pilar de previsión social, financiado por las empresas y sus trabajadores. De hecho, esta misma Ley establece la posibilidad de que la exteriorización obligatoria, antes de mayo de 1999, de los compromisos por pensiones que tengan asumidos las empresas con sus trabajadores, se pueda llevar a cabo mediante un contrato de seguro a través de una mutualidad, con una fiscalidad igual a la de un plan de pensiones, aunque sin la posibilidad de reconocimiento de servicios pasados.

Las principales características de las mutualidades de previsión social vienen recogidas en los artículos 64 y 65 de la Ley 30/1995. Podemos destacar su carácter voluntario, carecer de ánimo de lucro, inseparabilidad de la condición de tomador de seguro o asegurado y de la de mutualista, igualdad de derechos y obligaciones entre todos los mutualistas y limitación de las prestaciones a un máximo de 3.000.000 de pesetas en renta anual o 13.000.000 de pesetas en capital. El artículo 67 establece la obligatoriedad de tener constituido un fondo mutual mínimo de 5.000.000 de pesetas.

La Ley 30/1995, asimismo, ha equiparado la fiscalidad de aportaciones a una mutualidad de previsión social con las aportaciones a un plan de pensiones, modificando el artículo 71 de la Ley 18/1991 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y estableciendo la posibilidad de que el mutualista reduzca su base imponible en el importe de sus aportaciones, con el límite del 15 por 100 de sus rendimientos netos del trabajo, empresariales y profesionales, con un máximo de 1.000.000 de pesetas. En el caso de mutualidades empresariales que actúen como sistema alternativo de previsión social a planes de pensiones, las aportaciones de la empresa son gasto deducible en su impuesto de sociedades, se imputan al trabajador como rendimiento de trabajo y éste las deduce en su base imponible con los límites mencionados. La diferencia con los planes de pensiones es que las aportaciones a mutualidades pueden superar el límite individual de 1.000.000 de pesetas, aunque su deducción en base imponible para el mutualista no puede rebasar ese límite.

Las mutualidades de previsión social tienen un régimen legal y fiscal especial en la Comunidad Autónoma del País Vasco que les ha permitido disfrutar,

ya desde 1988, de esta fiscalidad análoga a los planes de pensiones que ha introducido la Ley 30/1995, aunque condicionada a que el mutualista no rescata antes de diez años. Este instrumento ha tenido un gran desarrollo, ya que se ha comercializado como un plan de pensiones con liquidez a partir del décimo año.

Contratos de seguro de vida

Los contratos de seguro de vida son unos instrumentos utilizados en todo el mundo para canalizar la previsión social complementaria. En España, los seguros individuales de jubilación han tenido un gran éxito como instrumento de cobertura del tercer pilar individual de previsión social. Los seguros colectivos de vida y los contratos de administración de depósitos también han sido utilizados por las empresas para canalizar sus compromisos por pensiones, sobre todo hasta 1987. Actualmente, la obligatoriedad de exteriorizar esos compromisos a través de un plan de pensiones o un seguro colectivo de vida, les abre nuevas perspectivas de desarrollo aunque su fiscalidad sea peor que la de los planes de pensiones.

Los seguros colectivos de vida, hasta 1987, eran un instrumento muy utilizado por las empresas que querían sacar de su balance sus compromisos por pensiones ya que las primas correspondientes eran gasto deducible en su impuesto de sociedades.

La Ley 8/1987 de planes y fondos de pensiones, en su disposición adicional primera, estableció que para mantener esta deducibilidad era necesaria su imputación fiscal al trabajador como rendimiento de trabajo sin que, a diferencia de los planes de pensiones, éste se pudiera aplicar deducción alguna en la base imponible de su impuesto sobre la renta. El Reglamento de planes y fondos de pensiones de 1988 estableció condiciones adicionales que debían cumplir estos contratos, y cualquier otra fórmula alternativa para la cobertura de prestación, análogas a las de los planes de pensiones, para que sus primas fueran deducibles en el impuesto de sociedades de la empresa: debían ser obligatorias, por convenio, pacto o contrato, y la empresa debía transmitir la ti-

CUADRO NÚM. 5
SEGUROS DE VIDA EN ESPAÑA
(Miles de millones de pesetas)

	1992	1993	1994	1995
Primas del ejercicio	811,7	878,3	1.441,6	1.380,0
Provisiones matemáticas	2.275,8	2.752,4	4.013,5	4.913,0
1. Seguros individuales ...	1.040,6	1.258,5	1.842,9	—
1. Seguros colectivos	1.235,2	1.493,9	2.170,6	—

Fuente: Memoria Estadística Dirección General de Seguros.

tularidad de los recursos económicos correspondientes. La empresa, cumplidas estas dos condiciones, puede optar por deducirse o no las primas en su impuesto de sociedades. Si no se deduce, no tiene que imputar al trabajador, por lo que el seguro no tiene incidencia fiscal para éste hasta que no comienza a cobrar las prestaciones como beneficiario.

La fiscalidad de las prestaciones para el trabajador depende de si hubo o no imputación fiscal de las primas. Si no la hubo, tributan como rendimiento de trabajo por la totalidad de su importe. Si hubo imputación, sólo tributa como rendimiento de trabajo la diferencia entre el importe de las prestaciones y las primas imputadas. Si las prestaciones proceden del fallecimiento del trabajador, sus beneficiarios tributan por el impuesto de sucesiones y donaciones.

Esta fiscalidad de los seguros colectivos de vida ha hecho que, a partir de 1987, ya no sean un instrumento atractivo para canalizar los compromisos por pensiones de las empresas. Sin embargo, la Ley 30/1995, al establecer la obligatoriedad de exteriorizar, reconoce el seguro colectivo de vida como uno de los sistemas susceptible de instrumentar compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores, aunque establece diversas condiciones que deben cumplir los contratos correspondientes. Los asegurados en estos contratos deben ser los trabajadores de la empresa, los derechos de rescate y reducción del tomador del seguro sólo podrán ejercerse al objeto de mantener la adecuada cobertura de los compromisos por pensiones o por integración de dichos compromisos en otro contrato de seguro o en un plan de pensiones, y la cuantía del derecho de rescate no podrá ser inferior al valor de realización de los activos que representen la inversión de las provisiones técnicas correspondientes.

La obligatoriedad de exteriorizar los compromisos por pensiones a través de un plan de pensiones o un seguro colectivo de vida, puede impulsar la utilización de este último instrumento por determinadas empresas que no puedan, o no quieran, cumplir algunos de los requisitos que exige la Ley 8/1987 para exteriorizar a través de un plan de pensiones, como son la no discriminación, la consolidación de derechos por los trabajadores o la limitación cuantitativa de las aportaciones.

Respecto al tercer pilar de previsión social complementaria individual, los seguros de jubilación han tenido un importante desarrollo en España desde 1984. Hasta 1988 se comercializaron como si fueran planes de pensiones. Tenían una buena fiscalidad, deducción del 10 por 100 de la prima en la cuota del impuesto sobre la renta del asegurado y tributación de las prestaciones como incremento de patrimonio, y una aceptable liquidez. Con la aparición de los planes individuales de pensiones en 1988 y, sobre todo, con la desaparición de la deducción del 10 por 100 en cuota en 1992, perdieron

protagonismo como producto finalista para planificar individualmente la jubilación, aunque sigue siendo un producto atractivo ya que disfruta de una liquidez que no tienen los planes de pensiones individuales. La posible recuperación a partir de 1997 de la deducción del 10 por 100 en cuota puede volver a impulsar el desarrollo de estos seguros, especialmente entre esos ciudadanos de rentas medias o bajas que tienen mayor preferencia por la liquidez.

Planes y fondos de pensiones

Los planes y fondos de pensiones son el instrumento específico que la legislación española ha creado para canalizar la previsión social complementaria.

Hasta la publicación de la Ley 8/1987 de 8 de junio, de regulación de los planes y fondos de pensiones, no existía legislación específica sobre esta figura. En ese momento existían diversas instituciones de previsión social con un ordenamiento disperso y poco preciso, con una variada casuística fiscal, de liquidez, de solvencia, de participación de los partícipes y de supervisión y control que la Ley 8/1987 pretendió clarificar creando los planes y fondos de pensiones, un nuevo instrumento de previsión social complementaria que debería ser la base sobre la que se asentara toda la previsión social privada complementaria al sistema público de pensiones.

Con esta pretensión, les concedió *un excelente tratamiento fiscal* para sus aportaciones y rendimientos, aunque no tan bueno para sus prestaciones. Así, las contribuciones de las empresas son gasto deducible en su impuesto de sociedades y son consideradas como salario en especie para el trabajador, aunque las puede deducir, hasta el límite del 15 por 100 de sus ingresos, en la base imponible de su impuesto sobre la renta por lo que, si no se supera ese límite, no tienen incidencia fiscal. Las aportaciones individuales que efectúe el propio partícipe se las puede deducir, hasta el límite del 15 por 100 de sus ingresos, en la base imponible de su impuesto sobre la renta. Los fondos de pensiones en los que se integran los planes de pensiones tributan por el impuesto de sociedades a tipo cero, teniendo derecho a la devolución de las retenciones que se les practican a sus rendimientos por lo que éstos están totalmente exentos de tributación. Finalmente, las prestaciones tributan en el impuesto sobre la renta de los beneficiarios como rentas de trabajo.

A cambio de ese favorable tratamiento fiscal, la Ley 8/1987 impuso a los planes y fondos de pensiones una serie de *restricciones*:

- Su única finalidad sería la jubilación (salvo casos de fallecimiento o invalidez) y de ahí su iliquidez total: sólo se pueden cobrar las prestaciones en caso de jubilación, fallecimiento o invalidez permanente.

- Debían ser no discriminatorios, restricción importante que ha impedido que muchas empresas con compromisos por pensiones con sólo una parte de la plantilla hayan podido promover un plan de pensiones de empleo.

- La titularidad de los recursos patrimoniales afectos a un plan correspondería a los partícipes y beneficiarios. Esto justifica las mayorías absolutas que tienen los partícipes en las comisiones de control.

- Permitía a los partícipes consolidar derechos desde el primer día e, incluso, movilizarlos a otro plan. Esta consolidación total e inmediata ha podido desincentivar a muchas empresas a promover planes de pensiones en la medida en que no favorece la fidelidad de los buenos empleados.

- Las contribuciones del promotor tendrían carácter irrevocable. Es decir, si un plan de prestación definida presenta superávit, el promotor no lo puede recuperar. En el mejor de los casos, si así está previsto en el plan, podrá dejar de efectuar contribuciones futuras hasta consumir el superávit. Además, el derecho consolidado individual de un partícipe, que puede movilizar a otro plan, incluye la parte alícuota de ese superávit.

- No se permitirían aportaciones, directas de los partícipes o imputadas del promotor, superiores a 750.000 pesetas anuales. Esta limitación impide que determinados planes de prestación definida, cuyo coste normal anual supere las 750.000 pesetas, puedan pagar las prestaciones previstas en su Reglamento. Actualmente este límite es de 1.000.000 de pesetas.

Además de estas restricciones, dada la trascendencia social que deberían llegar a tener los planes y fondos de pensiones, la Ley 8/1987 estableció una serie de *exigencias y controles*, tendentes a asegurar su desenvolvimiento y a evitar situaciones de insolvencia que pudieran amenazar el cobro efectivo de sus prestaciones (Preámbulo de la Ley). Así se estableció:

- La capitalización como único sistema financiero actuarial admisible.

- La participación de un actuario para promover un plan de pensiones, para calcular anualmente el margen de solvencia de aquellos planes de prestación definida o mixtos que, por asumir la cobertura de algún riesgo, deban constituir reservas patrimoniales para la cobertura de ese margen de solvencia, y para efectuar revisiones actuariales sobre la evolución de sus variables demográficas y económicas.

- La obligación de que los planes de pensiones constituyan fondos de capitalización, provisiones matemáticas, reservas patrimoniales y margen de solvencia, de forma similar a como lo hacen las entidades aseguradoras.

- La constitución de una comisión de control del plan de pensiones, con representación del promotor, de los partícipes y de los beneficiarios, con mayoría absoluta de los partícipes.

- La integración obligatoria de los planes de pensiones en un fondo de pensiones administrado por una entidad gestora, con el concurso de una entidad depositaria y bajo la supervisión de una comisión de control.

- Un régimen financiero de los fondos de pensiones que les obliga a invertir de acuerdo con criterios de seguridad, rentabilidad, diversificación y congruencia de plazos adecuados a sus finalidades.

- Una auditoría anual obligatoria del fondo de pensiones, con mención expresa al cumplimiento por parte del fondo de toda la normativa vigente.

- La supervisión del Ministerio de Economía y Hacienda a través de su Dirección General de Seguros, que es el organismo responsable del control de los planes y fondos de pensiones, de sus entidades gestoras y depositarias, de los auditores de los fondos y de los actuarios de los planes.

Por lo tanto, podemos decir que la Ley 8/1987 de planes y fondos de pensiones ha creado un nuevo instrumento para canalizar los planes complementarios de previsión social con una atractiva fiscalidad, con bastantes limitaciones, pero con un alto grado de solvencia y control.

Después de ocho años de existencia, el desarrollo de los planes y fondos de pensiones no ha cubierto las expectativas que había creado. A 30 de septiembre de 1996 apenas ha alcanzado los 2,5 billones de pesetas, dando cobertura a menos de dos millones de partícipes. A 31 de diciembre de 1995 había 425 fondos de pensiones inscritos que incluían 259 planes individuales, 131 asociados y 582 de empleo. Los planes de pensiones individuales han experimentado un crecimiento reducido en patrimonio pero importante en número de partícipes. Los planes de tipo asociado apenas han calado entre los colegios profesionales, sindicatos y asociaciones en general, y los planes de pensiones de empleo no han tenido el desarrollo que se esperaba y la mayoría de ellos se han promovido al amparo del régimen transitorio que preveía la Ley 8/1987 y que culminó el 3 de noviembre de 1990. Se trataba de compromisos por pensiones que ya tenían asumidos, y provisionados en sus balances, algunas empresas y que en 1990 decidieron trasladar al sistema de planes y fondos de pensiones aprovechando las ventajas fiscales que les proporcionaba el mencionado régimen transitorio (ver cuadro núm. 6).

Las razones por las que los planes y fondos de pensiones no se han desarrollado como se esperaba son diversas. En primer lugar, las excesivas limitaciones que establece la propia Ley 8/1987. Su iliquidez total, el límite máximo de aportaciones, el principio de no discriminación o el poco protagonis-

CUADRO NÚM. 6
EVOLUCIÓN DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

Año	Número fondos inscritos	Planes individuales		Planes de empleo y asociados		Total planes	
		Millones de ptas.	Miles de participes	Millones de ptas.	Miles de participes	Millones de ptas.	Miles de participes
1988	94	25.430,9	195,7	—	—	25.430,9	195,7
1989	160	85.094,2	317,8	—	—	85.094,2	317,8
1990	296	170.107,6	530,6	364.735,6	97,4	534.843,2	628,0
1991	338	287.628,4	710,7	516.051,2	131,6	803.679,2	842,3
1992	349	426.064,2	875,0	736.935,8	225,0	1.163.000,0	1.100,0
1993	371	615.726,6	1.066,9	803.273,4	321,1	1.419.000,0	1.388,0
1994	386	786.448,1	1.299,6	917.100,0	335,4	1.703.548,1	1.635,0
1995	425	1.049.282,0	1.490,0	1.080.718,0	306,0	2.130.000,0	1.796,0

Fuente: INVERCO, D.G.S. y elaboración propia.

mo de los promotores de planes en la comisión de control han actuado como freno al desarrollo del sistema. En segundo lugar, la poca tradición previsora que tenemos en España, acostumbrados a que el Estado nos resuelva los problemas, y la poca capacidad de ahorro que tiene nuestro país, aunque estas dos causas puede que ya no sean tan importantes por los cambios de conducta que últimamente se observan en nuestra sociedad. Finalmente, una de las razones fundamentales por las que los planes de pensiones no se han desarrollado como se esperaba es el alto nivel de cobertura, al menos teórico, que tiene nuestro sistema público de pensiones, sobre todo para niveles de renta de tipo medio o bajo.

Los problemas de financiación de nuestro sistema público de pensiones, que previsiblemente van a obligar a reducir su nivel de cobertura, la obligatoriedad de exteriorizar los compromisos por pensiones de las empresas que establece la Ley 30/1985 de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y las ventajas fiscales que establece esta Ley para los nuevos compromisos asumidos a través de planes de pensiones, deben impulsar el desarrollo definitivo en nuestro país de este instrumento de previsión social complementaria que, por otra parte, es el más utilizado en todo el mundo.

III. EL FUTURO DE LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN ESPAÑA

La previsión social complementaria tiene un futuro muy esperanzador en España. A pesar de que su crecimiento no ha sido tan importante como se esperaba con la publicación de la Ley 8/1987 de planes y fondos de pensiones, ha alcanzado ya unos niveles de desarrollo que nos permiten ser optimistas. La reforma de 1985 de la Seguridad Social pública y las expectativas que creó la propia Ley 8/1987 hicie-

ron que aumentara a nivel individual la conciencia de previsión social de nuestro país, lo que se ha traducido en un aceptable desarrollo del tercer pilar de previsión social complementaria a través de seguros de jubilación y planes de pensiones individuales. Por otra parte, como consecuencia de diversas normativas publicadas en los últimos años (Plan General Contable, Ley de Ordenación del Seguro, Banco de España...), la mayoría de los compromisos por pensiones asumidos por las empresas con sus empleados ya han sido dotados, bien dentro de sus propios balances, bien externamente a través de un fondo de pensiones, una entidad aseguradora o una mutualidad de previsión social. Actualmente los fondos acumulados en los diversos instrumentos de previsión social complementaria, individual o colectiva, superan los 10 billones de pesetas.

Otro motivo para ser optimistas sobre el futuro de la previsión social complementaria en España es el incremento que se observa en la tasa de ahorro de nuestro país como consecuencia del crecimiento económico experimentado en los últimos años y, sobre todo, por los cambios que se han producido en los hábitos de ahorro de los ciudadanos. En la década de los ochenta se produjo un importante desarrollo económico que se tradujo en un aumento considerable del consumo, pero que no incrementó la propensión al ahorro de los ciudadanos. Ha sido la recesión económica de los primeros años noventa la que ha provocado un fuerte crecimiento del ahorro familiar por razones precautorias. Los recortes sociales relacionados con el desempleo, la reforma del mercado de trabajo, la tardía incorporación de los jóvenes al empleo y la incertidumbre sobre el futuro de las pensiones públicas suponen elementos subjetivos que obligan a las familias a ahorrar ante un futuro incierto. Se trata de un ahorro precautorio, para lo que haga falta, que se ha canalizado preferentemente a través de productos con liquidez y ventajas fiscales como los fondos de inversión. No es un ahorro finalista, para la jubilación, aunque co-

mercialmente se hayan vendido con esa finalidad. La pérdida de las ventajas fiscales de los fondos de inversión a largo plazo que ha supuesto el Real Decreto 7/1996 de 7 de junio sobre tributación de las plusvalías, puede canalizar ese ahorro precautorio hacia un ahorro finalista a través de productos específicos de previsión social como son los planes de pensiones y los seguros de jubilación.

La posibilidad de que los planes de pensiones tengan una cierta liquidez en determinados supuestos de necesidad, como el desempleo y la enfermedad grave, y la más que probable deducción del 10 por 100 en la cuota del IRPF que van a tener las primas de los seguros de jubilación a partir de 1997, van a ayudar al desarrollo de estos dos instrumentos.

En cualquier caso, el desarrollo futuro de la previsión social complementaria no va a depender tanto de la mejor o peor fiscalidad que tengan los instrumentos a través de los cuales se canaliza, como de que los ciudadanos sean conscientes de que necesitan complementar la cobertura de sus pensiones públicas. En este sentido, la reforma de 1985 de la Seguridad Social pública encendió las señales de alarma pero no ha sido hasta 1994 cuando los ciudadanos han comenzado a sentir esa necesidad como consecuencia de las declaraciones públicas de la Administración y miembros del gobierno, así como de la práctica totalidad de los partidos políticos. Actualmente hay un consenso casi total, avalado por numerosos estudios de expertos, en que hay que reformar nuestro sistema público de pensiones si queremos que sea viable en el futuro. Este consenso se ha plasmado en el denominado Pacto de Toledo, una de cuyas recomendaciones es el fomento de sistemas complementarios de previsión social.

La Ley 30/1995 de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados ha introducido ya importantes novedades legislativas en esa dirección. En primer lugar se obliga a las empresas a exteriorizar, a sacar de sus balances, sus compromisos por pensiones con los empleados antes de mayo de 1999. Por lo tanto, a partir de esa fecha, estos compromisos deberán instrumentarse a través de un plan de pensiones, una entidad aseguradora o una mutualidad de previsión social, aunque se prevé que las entidades de crédito, las compañías de seguros y las sociedades y agencias de valores puedan mantener transitoriamente sus fondos internos. Esta medida por sí sola no supone fomentar los sistemas complementarios de previsión social, sino que obliga a canalizar los actuales fondos constituidos por las empresas para sus compromisos por pensiones, hacia unos determinados sistemas externos de previsión. Se trata de una medida de garantía, no de fomento de los sistemas complementarios de previsión social.

Sin embargo, la Ley 30/1995 ha introducido otras novedades que sí deben fomentar el establecimien-

to de nuevos compromisos por pensiones a través de las empresas. La más destacada es la concesión de importantes ventajas fiscales a aquellas empresas que los exterioricen a través de un plan de pensiones. Estas ventajas fiscales se van a aplicar, no sólo a las empresas que ya tengan asumidos esos compromisos, sino también a aquellas que los asuman antes de mayo de 1999. Estas ventajas fiscales, pendientes todavía de desarrollo reglamentario, van a permitir el reconocimiento de servicios pasados con deducción fiscal en el impuesto de sociedades de la empresa y sin imputación fiscal a los empleados.

Otras medidas de fomento de los sistemas complementarios que ha establecido la Ley 30/1995, especialmente de fomento del sistema de planes y fondos de pensiones, vienen recogidas en diversas modificaciones de la Ley 8/1987:

- Elevación del límite máximo de aportaciones a planes de pensiones de 750.000 a 1.000.000 de pesetas, estableciendo el límite por partícipe y no por unidad familiar.
- Posibilidad de establecer mayorías cualificadas para tomar ciertas decisiones en el seno de las comisiones de control de los planes de pensiones.
- Establecimiento de planes de pensiones para pequeñas y medianas empresas que les permiten abaratar costes y sobre todo que simplifican notablemente su acceso al sistema.
- Posibilidad de que las entidades públicas puedan, no sólo promover planes de pensiones, sino también efectuar con cargo a sus presupuestos las aportaciones correspondientes.

Todas estas medidas, indudablemente van a fomentar el desarrollo de los sistemas complementarios de pensiones, especialmente de los planes y fondos de pensiones. El legislador parece que ha apostado, como ya hizo en 1987, por este instrumento como el principal sistema de complementar las pensiones públicas, eliminando los fondos internos, salvo unas excepciones muy concretas, y calificando de alternativos a los seguros colectivos de vida y a las mutualidades de previsión social. El desarrollo de estos dos últimos instrumentos va a depender del mantenimiento o no de las actuales restricciones de los planes y fondos de pensiones: iliquidez total, límite máximo de aportaciones, principio de no discriminación, composición de las comisiones de control, etcétera.

En la actualidad hay constituida una ponencia en el Congreso de los Diputados, encargada de estudiar la fiscalidad y demás características de todos los instrumentos de previsión social complementaria, con el fin de establecer un marco claro de actuación para el futuro. Se espera que sus conclusiones no vayan tanto por la vía de igualar todas las características de los planes de pensiones, seguros de vida y mutualidades, como por mantener sus ca-

racterísticas básicas diferenciadas, aproximando su fiscalidad a largo plazo para que los tres instrumentos puedan competir en el futuro desarrollo de la previsión social complementaria.

Sin embargo, todas estas medidas, aun siendo importantes, no van a ser suficientes para implantar en nuestro país un potente sistema de previsión social complementaria comparable a los que existen en los países de nuestro entorno. A nivel individual, el tercer pilar de previsión social complementaria, el menos importante en los países con tradición en previsión social complementaria, probablemente va a tener un desarrollo aceptable en el futuro entre los ciudadanos de rentas medias y altas que pueden desviar una parte de sus ahorros para complementar sus pensiones públicas. Para que el sistema pueda extenderse a la mayor parte de la población, es necesario el desarrollo del denominado segundo pilar, el financiado por las empresas y por sus trabajadores, y las medidas introducidas por la Ley 30/1995 no son suficientes para que las empresas, de forma generalizada, promuevan planes de previsión social con sus empleados. Muchas lo harán, especialmente las que tengan cuentas de resultados saneadas que les permitan absorber los incrementos de costes que les va a suponer la financiación de sus planes de previsión social. Sin embargo, la mayoría no va a asumir estos mayores costes salariales sin la contrapartida de una reducción de sus cotizaciones a la Seguridad Social. Se hace necesario, por consiguiente, que las empresas y los ciudadanos conozcan con certeza cuál va a ser el alcance de la reforma del sistema público de pensiones y, en su caso, si se van a poder reducir las cotizaciones sociales, con el fin de que puedan planificar correctamente el nivel de prestaciones que necesitan complementar y el margen de que disponen para su financiación.

IV. CONCLUSIONES

A modo de resumen, podemos concluir que:

- La previsión social complementaria es un fenómeno económico reciente, ligado al desarrollo de los sistemas públicos de pensiones, que complementa las carencias de estos últimos.
- La previsión social complementaria ha alcanzado un alto nivel de desarrollo en Estados Unidos, en Japón y en los países europeos, especialmente centroeuropeos y anglosajones, donde su sistema público de pensiones es muy limitado.
- El desarrollo de la previsión social complemen-

taria ha producido en todos estos países unos importantes efectos económicos positivos como consecuencia del incremento del ahorro a largo plazo de los ciudadanos.

- En España, el alto nivel de cobertura de nuestro sistema público de pensiones ha dejado muy poco espacio para el desarrollo de la previsión social complementaria.

- Los aproximadamente 10 billones de fondos acumulados que tenemos en nuestro país, se canalizan a través de fondos internos en los balances de las empresas, mutualidades de previsión social, entidades aseguradoras y fondos de pensiones.

- El incremento de la tasa de ahorro en España, la necesidad de reformar nuestro sistema público de pensiones y las medidas de fomento introducidas por la Ley 30/1995, nos permiten afirmar que nuestra previsión social complementaria va a experimentar un importante crecimiento en los próximos años, sobre todo a través de los planes y fondos de pensiones.

- Este crecimiento no va a ser suficiente para alcanzar el nivel de desarrollo de la previsión social complementaria de los países de nuestro entorno, a menos que se reduzcan las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DAVIS (1995), *Pension Funds*, Oxford University Press, Londres.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS (1996), *Seguros y Fondos de Pensiones. Informe 1995*, Madrid.
- DRUCKER, Peter (1993), *La sociedad poscapitalista*, Apóstrofe, Barcelona.
- EFRP (1996), *European Pension Funds*, EFRP, Londres.
- EUROMONEY (1994), *European Pension Report 1994*, Euromoney Publications PLC, Londres.
- ICEA (1996), *Estudio de opinión sobre jubilación y pensiones*, ICEA, Madrid.
- INSTITUTO SUPERIOR DE TÉCNICAS Y PRÁCTICAS BANCARIAS (1996), *Seguros y Planes de Pensiones*, ISTEPB, Madrid.
- INVERCO - TOWERS PERRIN (1995), *Análisis de los sistemas de pensiones*, INVERCO, Madrid.
- LLOBET COLLADO, Francisco (1996), «Una panorámica cualitativa/descriptiva de los fondos patrimoniales en capitalización constituidos en las instituciones privadas de previsión para la jubilación en España 1992, 1993, 1994, 1995».
- MUNNELL, Alicia H. (1982), *Aspectos económicos de los planes privados de pensiones*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987.
- RED EXPERTOS CEPC (1994), *Las pensiones complementarias en la Unión Europea*, Bruselas.

FISCALIDAD DE LOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL EMPRESARIAL

Eduardo Ramírez Medina

I. INTRODUCCIÓN

Desde que en 1978 se aprobó la Ley del Impuesto sobre Sociedades (1), la cuestión relativa al tratamiento fiscal de los diferentes sistemas de previsión social empresarial ha constituido uno de los temas más polémicos y complejos, dando lugar, como es bien sabido, a una abundante doctrina, así como a una interesante jurisprudencia que ha culminado en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1993, que viene a declarar, con once años de retraso, la definitiva nulidad de pleno derecho de la Orden Ministerial por la que se permitía la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades de las dotaciones a fondos internos de pensiones con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/1987, de 8 de junio, reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones (2).

El objeto del presente trabajo será repasar la situación tributaria de las diferentes fórmulas de previsión social empresarial tal y como han quedado configuradas tras las últimas y recientes modificaciones normativas representadas, esencialmente, por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, así como por la Ley 43/1995, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades. Asimismo, es importante considerar la mencionada situación jurídica tras el largo proceso contencioso que ha culminado en la definitiva nulidad de pleno derecho de la Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1982, de acuerdo con el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo antes citada.

Sin embargo, para poder centrar la cuestión de la previsión social empresarial, parece preciso considerar previamente el período temporal que va desde la aprobación de la anterior Ley del Impuesto sobre Sociedades hasta la entrada en vigor, el 28 de junio de 1987, de la Ley Reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones, mencionada anteriormente.

Dentro del citado período, pueden comentarse los siguientes aspectos:

1.º En primer lugar, la confusa situación norma-

tiva existente en el período 1978 a 1987. En este período, rigen las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, así como de su Reglamento de desarrollo.

Posteriormente a la aprobación de dicho Reglamento, la Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1982 admitió la deducción fiscal de las dotaciones a fondos internos de pensiones interpretando, de forma ciertamente discutible, los artículos 84 y 107 de la mencionada norma reglamentaria.

Posteriormente, la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1983 por la que se publica la Resolución de 19 de abril de 1983 de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, en Recurso de Reposición interpuesto por UNESPA contra la anterior Orden Ministerial, se acordó la declaración de nulidad de pleno derecho de la primera, creando una incierta situación jurídica sobre el período transitorio, que se pretendió resolver mediante la Resolución Interpretativa de la Dirección General de Tributos de 17 de enero de 1984.

Por último, la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1983 fue suspendida por auto judicial, creándose una confusa situación jurídica sobre la pervivencia o no de los efectos de la Orden Ministerial de 1982, inicialmente declarada nula de pleno derecho.

2.º Sin perjuicio de la controvertida situación jurídica descrita, podemos afirmar que la mayor incertidumbre del período transitorio deriva de la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1993 que, contra todo pronóstico, viene a declarar, con once años de retraso, la definitiva nulidad de pleno derecho de la Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1982.

3.º A partir del año 1987, la nueva Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones incrementa de forma notoria la normativa aplicable al respecto, ordenando las diferentes fórmulas de previsión social empresarial que, hoy en día, pueden responder a una de las siguientes categorías: 1.ª) fondos internos de pensiones; 2.ª) planes de pensiones acogidos a la Ley 8/1987, de 8 de junio; 3.ª) mutualidades de previsión social a las que

afecta una reciente modificación de su normativa mercantil y tributaria incluida en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, y 4.^a) contratos de seguro de vida colectivos que actúan, asimismo, como fórmulas de previsión social empresarial.

Una vez analizada brevemente en el segundo apartado de este trabajo la situación transitoria de la previsión social empresarial en el período comprendido entre el año 1979 y 1987, con especial referencia a sus aspectos fiscales, procederemos a sistematizar el régimen jurídico y fiscal aplicable a las mencionadas fórmulas de previsión social empresarial, con especial referencia a las adaptaciones que han de tener lugar a efectos de dar un correcto cumplimiento a lo dispuesto en las normas transitorias de la nueva Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

II. ASPECTOS FISCALES DE LA PREVISIÓN SOCIAL EMPRESARIAL EN EL PERÍODO 1979 A 1987

Debemos empezar haciendo referencia al texto de la Ley del Impuesto sobre Sociedades de 1978. En concreto, el artículo 13 de la mencionada norma legal incluía como partida deducible para la determinación de la base imponible:

«Las asignaciones del sujeto pasivo a las instituciones de previsión del personal siempre que su administración y disposición no corresponda a aquél.»

Tal y como aparece en el texto transcrito, la antigua Ley del Impuesto sobre Sociedades vinculaba ineludiblemente el disfrute de la deducción fiscal de las dotaciones para la previsión del personal a la pérdida de la administración y disposición de los fondos constituidos por parte de los empresarios. Se trata, en definitiva, de la constitución de un fondo de previsión social externo, haciendo depender dicha externalidad no de la pérdida de la titularidad de los fondos, sino, más bien, de la de su administración y disposición.

Sin embargo, en 1987, la Disposición Adicional Primera de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones excluye la deducibilidad en la imposición personal del empresario de las dotaciones a fondos de pensiones en donde el empresario pagador mantenga la titularidad de los recursos constituidos. Este texto, en su redacción original, hoy en día derogada por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, establecía:

«En todo caso se excluye la deducibilidad en la imposición personal del empresario de cualquier dotación de fondo interno o concepto similar que suponga el mantenimiento de la titularidad de los recursos constituidos, destinada a la cobertura de las prestaciones a las que se alude en el presente número.»

Sin pretender entrar ahora en el análisis —que más tarde se hará— sobre la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, es interesante observar que dicha norma insiste de forma especial en el mantenimiento de la titularidad de los recursos constituidos, mientras que, por el contrario, la Ley del Impuesto sobre Sociedades centra su atención en el mantenimiento o pérdida de la administración y disposición de los fondos constituidos.

Como hemos tenido ya ocasión de comentar (3), considerando la finalidad última de la norma, que no es otra que la protección de los intereses de los trabajadores, nos parece más correcto el texto de la antigua Ley del Impuesto sobre Sociedades, al centrar la cuestión, más que sobre aspectos técnico-jurídicos de titularidad dominical, aspecto, por otro lado, controvertido cuando se trata de un bien fungible, sobre aquellas cuestiones, más cercanas, vinculadas a los aspectos económicos de administración y disposición de los fondos constituidos para atender a los compromisos relacionados con la previsión social de los trabajadores.

El desarrollo del artículo 13, antes transcrito, de la antigua Ley del Impuesto sobre Sociedades se encontraba en dos preceptos de gran importancia del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. Se trata de los artículos 84 y 107 de la mencionada norma reglamentaria.

Por lo que se refiere al artículo 107, se consideraran dotaciones a instituciones de previsión del personal todas aquellas realizadas por la empresa a entidades e instituciones que revistan tal carácter. En particular, y a título de ejemplo, el mencionado precepto enumera las siguientes:

a) Los Montepíos y Mutualidades de Previsión Social en lo relativo a las prestaciones de carácter social pero no en su actuación en el campo del Seguro Privado.

b) Otras instituciones de previsión del personal y los Fondos de Pensiones regulados por legislación especial.»

Es curiosa la referencia a la normativa especial de fondos de pensiones en una norma que data de 1982, ya que la primera normativa especial en esta materia está constituida por la propia Ley Reguladora de Planes y Fondos de Pensiones de 8 de junio de 1987.

Por lo que se refiere al requisito de la externalidad de los fondos constituidos para atender a la previsión social de los trabajadores, el apartado 3 del artículo 107 establecía al respecto lo siguiente:

«No tendrán carácter de gasto deducible las dotaciones a que se refiere el presente artículo cuando se pruebe que la administración y disposición corresponde a la propia empresa, así como las realizadas mediante autoseguro.»

Se entenderá que la administración y disposición no corresponde a la propia empresa cuando ésta no utilice para sí misma ni tenga poder de disposición sobre los fondos asignados a las mencionadas instituciones.»

En una primera lectura del artículo 107 del antiguo Reglamento del Impuesto sobre Sociedades podríamos llegar a la siguiente solución interpretativa:

a) Por lo que se refiere a los fondos internos, configurados como aquellas dotaciones contables para atender a los compromisos derivados de la previsión social con el personal, cualquier dotación a los mismos sería fiscalmente no deducible.

b) Por lo que se refiere a los fondos de pensiones externos, esto es, aquellos constituidos mediante fondos cuya administración y disposición no corresponde al propio empresario, las dotaciones a los mismos tendrían carácter de gasto fiscalmente deducible en el Impuesto sobre Sociedades.

Una interpretación de este tipo, que, curiosamente, es la que ha quedado definitivamente consagrada en el marco de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, podría ser en 1982 una interpretación algo precipitada, ya que requería el análisis conjunto de otro precepto reglamentario, cual es el artículo 84. La mencionada norma reglamentaria establecía lo siguiente:

«1. En los casos en que la entidad haya contraído o incurrido en responsabilidades, objeto de litigios en curso o derivadas de indemnizaciones o pagos pendientes debidamente justificados, pero cuya cuantía no esté definitivamente establecida, se podrá dotar una provisión para responsabilidades por el importe estimado de las mismas.

2. Dicha provisión tendrá el carácter de pasivo exigible y deberá lucir separadamente en balance, con una denominación suficientemente ilustrativa de la responsabilidad que la origina.

3. Lo dispuesto en el presente artículo no será de aplicación a las instituciones de previsión del personal que se regirán por lo que se establece en el artículo 107 de este Reglamento.»

En una interpretación conjunta de los artículos 84 y 107 del antiguo Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, podemos afirmar que, a nuestro juicio, las responsabilidades derivadas de la previsión social del personal difícilmente podrían quedar incluidas en el texto del artículo 84 y amparadas por él a efectos de permitir la deducibilidad en el Impuesto sobre Sociedades de las dotaciones a fondos internos de pensiones, ya que el apartado tercero, transcrito, de la mencionada norma excluye de la provisión por responsabilidades a aquellas relativas a instituciones de previsión social del personal, que deberán regirse por el artículo 107 de la norma reglamentaria analizada en los términos antes comentados.

Este criterio interpretativo, que ahora alcanza

nuevo vigor con la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, era, entonces, contrario a las observaciones recogidas por el Consejo de Estado en su dictamen preceptivo relativo al Proyecto de Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. Efectivamente, el supremo órgano consultivo, en el dictamen preceptivo, consideraba que las dotaciones empresariales para la previsión social del personal encajaban perfectamente en el supuesto de hecho del artículo 84 del Proyecto de Reglamento, por cuanto el compromiso jurídico de pagar en el futuro unos complementos por pensiones del personal constituye una obligación cierta que debe reflejarse en el balance, y cuya cuantificación puede lograrse mediante técnicas actuariales.

Estas observaciones del Consejo de Estado fueron incorporadas al texto de la Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1982, por la que se precisa el alcance del artículo 84.1 del antiguo Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, si bien las conclusiones de la mencionada Orden conducen a un resultado absolutamente contrapuesto con el texto del artículo 107 de la mencionada norma reglamentaria.

En este sentido, y como ya hemos tenido ocasión de afirmar (4), los compromisos consistentes en el pago futuro de complementos vinculados a la previsión social de los trabajadores constituyen obligaciones ciertas cuyo reflejo en el balance de la sociedad parece ineludible si se pretende el cumplimiento del principio de imagen fiel de la empresa. Sin embargo, la exigencia de representación contable dista mucho de la admisión de la deducibilidad fiscal de las dotaciones a los mencionados fondos internos de pensiones. La redacción literal de los artículos 107 y 84, apartado 3, del antiguo Reglamento conducen, en nuestra opinión, a un resultado absolutamente distinto.

La Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1982 fue impugnada mediante recurso interpuesto por la patronal de entidades aseguradoras (UNESPA). Como consecuencia de dicho recurso, la Orden de 1982 fue declarada nula de pleno derecho mediante la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1983, por la que se publica la Resolución de 19 de abril de 1983 de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda.

Parece bastante obvio que la Orden Ministerial impugnada, en la medida en que admitía la deducibilidad fiscal de las dotaciones a fondos internos de pensiones, perjudicaba los intereses de las entidades aseguradoras a la hora de la captación de contratos cuya finalidad fuera la cobertura de los compromisos por pensiones de jubilación, viudedad y orfandad de los trabajadores.

Ante la confusa situación jurídica creada y la necesidad de dar solución interpretativa a la cuestión de la deducibilidad fiscal de las dotaciones a fondos internos de pensiones, la Dirección General de Tributos creyó oportuno dictar una resolución aclaran-

do el ámbito de la mencionada normativa. Se trata de la Resolución de 17 de enero de 1984, en la que el mencionado Centro Directivo entiende que la dotación a la provisión para responsabilidades es válida a efectos de garantizar la deducibilidad fiscal en el Impuesto sobre Sociedades de las dotaciones empresariales destinadas a la previsión social del personal, aunque sólo cuando se cumplan determinados requisitos contenidos en su propio texto y que, en esencia, son los siguientes (5):

a) Generalidad: los complementos deberán tener carácter general para toda la plantilla o grupo homogéneo de empleados, en razón de su categoría laboral.

b) Obligatoriedad: estos complementos deberán ser obligatorios al estar establecidos en convenio colectivo, estatuto o pacto expreso.

c) Reglamentación: las dotaciones a los mencionados fondos internos debían realizarse de acuerdo con un reglamento o estatuto aprobado de común acuerdo entre la empresa y los trabajadores beneficiarios del sistema.

d) Provisionalidad: el reglamento debería hacer constar el carácter provisional del sistema hasta la aprobación de la futura normativa sobre fondos de pensiones.

e) Compromiso de adaptación a la futura regulación sobre fondos de pensiones: no deja de llamar la atención el hecho de que se exigiera un compromiso de adaptación a una normativa futura y, en consecuencia, absolutamente desconocida al tiempo en que debía ser formulado dicho compromiso.

f) Control: el reglamento exigía el establecimiento de un órgano de control que debía respetar el principio de participación mayoritaria de los representantes de los trabajadores.

Como comentarios a la resolución de 17 de enero de 1984 podemos afirmar lo siguiente:

1.º La resolución de la Dirección General de Tributos, lejos de limitar su contenido a un ámbito puramente interpretativo, en el marco de las competencias del mencionado Centro Directivo, tiene un carácter nítidamente reglamentista. Este requisito puede observarse fácilmente, ya que la Resolución establece condiciones concretas en virtud de las cuales las dotaciones a fondos internos de pensiones podían ser deducibles en el Impuesto sobre Sociedades.

2.º El requisito de la futura adaptación a la normativa sobre fondos de pensiones plantea ciertas dudas en relación con su validez, ya que vincula el disfrute del beneficio de la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades al compromiso de adaptación a una normativa futura y, en consecuencia, desconocida.

En este sentido, se planteaba, inicialmente, la du-

da de si era suficiente la adopción del simple compromiso de adaptación a la futura regulación sobre planes de pensiones o si, por el contrario, era necesaria, para validar la deducibilidad fiscal de las dotaciones a fondos internos de pensiones, la efectiva adaptación posterior a la mencionada ley especial.

3.º Conviene advertir que la importancia de la Resolución de 17 de enero de 1984 es mayor aún considerando el tenor de la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1993. En este sentido, se plantea el efecto de la mencionada Sentencia respecto de los ejercicios del Impuesto sobre Sociedades no prescritos cuando las dotaciones a fondos internos de pensiones se hubieran adecuado, con plena efectividad, al contenido de la Resolución analizada en estas páginas. Considerando que la mencionada Resolución contiene el criterio interpretativo del momento de la Administración Tributaria, parece razonable limitar una eventual regularización de situaciones tributarias de ejercicios no prescritos a aquellas dotaciones a fondos internos de pensiones realizadas al margen de la Resolución de 17 de enero de 1984, bien porque no cumplieron íntegramente su contenido, bien porque, cumpliéndolo, la entidad en cuestión decidió, posteriormente, no cumplir con su compromiso de adaptación a la futura ley especial.

III. EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 11 DE NOVIEMBRE DE 1993

Como hemos comentado al inicio de este trabajo, la cuestión relativa a la existencia de fondos internos de pensiones y, desde luego, a la deducibilidad fiscal en el Impuesto sobre Sociedades de las dotaciones contables a dichos fondos ha dado lugar, desde 1982, a una compleja discusión doctrinal y, posteriormente, jurisprudencial. La mencionada discusión jurisprudencial ha quedado solventada con los efectos de la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1993, por la que se pone fin al largo procedimiento contencioso entre la Asociación Española de Banca Privada, la Asociación de Cajas de Ahorros para Relaciones Laborales y la patronal de entidades aseguradoras (UNESPA) en relación con las órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, antes analizadas, de 3 de noviembre de 1982 y 28 de octubre de 1983.

La mencionada Sentencia del Tribunal Supremo declara definitivamente la nulidad de pleno derecho de la Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1982, por la que se admitía la deducibilidad fiscal en el Impuesto sobre Sociedades de las dotaciones realizadas por los sujetos pasivos a la provisión para cubrir responsabilidades, cuando correspondieran a los compromisos con el personal por complementos de pensiones de jubilación, viudedad y orfandad, siempre que, por cualquier motivo, resulta-

ran obligatorios y hubiesen sido asumidos de modo permanente.

La gran importancia de esta decisión jurisprudencial del Tribunal Supremo obliga a analizar, si bien sea brevemente, sus efectos en las declaraciones del Impuesto sobre Sociedades correspondientes a los ejercicios 1982 a 1987. En este sentido, hay que advertir que los efectos de la Sentencia del Tribunal Supremo no pueden extenderse más allá de 1987, ya que la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, antes transcrita, exceptúa de la deducibilidad fiscal a todas las dotaciones contables a fondos internos de pensiones.

A efectos de analizar los efectos prácticos de dicha Sentencia, podemos diferenciar las siguientes situaciones tributarias (6):

1.º Sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades que, en los ejercicios 1982 a 1987, hubieran hecho dotaciones contables a fondos internos de pensiones por complementos de jubilación, viudedad u orfandad del personal al amparo de lo dispuesto en el transcrito artículo 107 del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades y dentro del ámbito de aplicación de la Resolución de la Dirección General de Tributos de 17 de enero de 1984.

Esta primera situación requiere algún comentario previo en torno al mantenimiento de la validez y vigencia de la Resolución mencionada. Conviene advertir al respecto que la Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1982, declarada nula de pleno derecho en 1993, precisó el alcance del artículo 84.1 del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades. En este sentido, la Resolución de la Dirección General de Tributos objeto de nuestro comentario parece tener vigencia posterior a la decisión judicial, al referirse de forma exclusiva al desarrollo del artículo 107 del Reglamento del Impuesto.

Por otro lado, parece evidente que la mencionada Resolución no ha sido objeto de una declaración de nulidad expresa, razón por la que nos inclinamos por su vigencia y validez a efectos de determinar la situación tributaria de las dotaciones contables a fondos internos de pensiones en el período anterior a la Ley de Planes y Fondos de Pensiones.

Sin perjuicio de todo lo anterior, debe hacerse especial mención a la necesidad de cumplimiento de un requisito que recogía la propia Resolución, y que se refería «al compromiso de adaptación a la regulación de los fondos de pensiones». Cabe afirmar, en este sentido, que la no adaptación de los compromisos por pensiones a la futura normativa que quedó plasmada en la Ley 8/1987, de 8 de junio, podría permitir interpretar que uno de los requisitos de la Resolución comentada había quedado incumplido.

En conclusión a todo lo anterior, podemos afirmar que, en tanto en cuanto el sujeto pasivo del

Impuesto sobre Sociedades cumpliera todos los requisitos de la Resolución de 17 de enero de 1984 de la Dirección General de Tributos y, entre ellos, el de la adaptación a la futura normativa sobre Planes y Fondos de Pensiones, las dotaciones realizadas para complementar las pensiones de jubilación, viudedad u orfandad del personal deben entenderse efectuadas de acuerdo con el procedimiento recogido en el artículo 107 del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, y no cabe extraer, en consecuencia, contingencia fiscal alguna en relación con la deducción fiscal de dichas dotaciones.

2.º Dotaciones a fondos internos de pensiones efectuadas durante los ejercicios 1982 a 1987, al margen de la Resolución de la Dirección General de Tributos de 17 de enero de 1984 y, por tanto, fuera del contenido del artículo 107 del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades.

En una opinión estricta, deberían considerarse dentro de esta segunda situación aquellas dotaciones efectuadas al amparo de la mencionada Resolución cuando, con posterioridad, no se hubiera producido la adaptación a la normativa recogida en la Ley 8/1987, de 8 de junio.

Las mencionadas dotaciones contables deberían ser consideradas, a nuestro juicio, como fiscalmente no deducibles en el impuesto personal del empresario. En otro caso, cuando hubieran sido realizadas con el carácter de fiscalmente deducibles, podría proceder su regularización, siempre y cuando nos encontremos ante ejercicios no prescritos.

IV. SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL EMPRESARIAL A PARTIR DE LA LEY DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

La Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, supuso un hito importante en la normativa mercantil, ya que no solamente se introduce este peculiar sistema de previsión social en que consisten los planes y fondos de pensiones, sino que, más aún, se regulan en sus aspectos fiscales todos aquellos sistemas de previsión social que, no siendo planes de pensiones, pretenden, sin embargo, la cobertura de prestaciones análogas o similares a las de éstos.

Esta agrupación de sistemas de previsión social, en lo relativo a su tratamiento fiscal dentro del texto original de la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1987, de 8 de junio y en el capítulo noveno del Reglamento de desarrollo de la anterior, aprobado por Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, permite hacer, a efectos de su estudio, la siguiente clasificación de los sistemas de previsión social.

1. Dotaciones a fondos internos de pensiones

Desde 1987, y hasta la entrada en vigor de la recientemente aprobada Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, las dotaciones contables y fiscalmente no deducibles en el Impuesto sobre Sociedades a los fondos internos de pensiones han sido factibles.

La normativa española optó en 1987 por una solución posiblemente transitoria a los fondos internos de pensiones basada en la eliminación de su deducibilidad fiscal en el impuesto personal del empresario. Ciertamente, como ya ha sido analizado en estas líneas, tal eliminación de la deducción fiscal, incluso en períodos anteriores a 1987, deriva de la decisión del Tribunal Supremo antes analizadā.

Sin embargo, la reciente normativa introducida por la antes mencionada Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados adopta, como es bien sabido, una solución mucho más radical que la primitiva. Efectivamente, el nuevo texto de la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, tal y como ha quedado redactada por la Disposición Adicional Undécima de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, recoge en su último párrafo lo siguiente:

«En ningún caso resultará admisible la cobertura de tales compromisos (7) mediante la dotación por el empresario de fondos internos, o instrumentos similares, que supongan el mantenimiento por parte de éste de la titularidad de los recursos constituidos.»

Como puede observarse, la solución que ahora adopta la norma es más clara y radical. Directamente se prohíben los fondos internos —esto es, aquellos en los cuales el empresario mantenga la titularidad de los recursos constituidos— cuando con tales fondos se pretenda dar cobertura a los compromisos por pensiones.

Aquellos empresarios que al tiempo de la entrada en vigor de la nueva Ley mantengan compromisos por pensiones con sus trabajadores o empleados mediante fondos internos, deberán proceder, en un plazo no superior a tres años, a adaptar la materialización de sus compromisos al nuevo texto de la Disposición Adicional Primera de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, que considera como instrumentos aptos para dicha materialización a los planes de pensiones del sistema de empleo y a los contratos de seguro colectivo; en este último caso, cuando cumplan ciertos requisitos.

Sin embargo, conviene advertir que, excepcionalmente, algunas entidades quedan autorizadas al mantenimiento de fondos internos de pensiones. Se trata de las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las sociedades y agencias de valores que, de conformidad con lo dispuesto en la Disposi-

ción Transitoria 14.^a, apartado 2, de la Ley 30/1995, pueden mantener dichos fondos internos, aunque, eso sí, deberán dotarlos con criterios, al menos, tan rigurosos como los aplicables a planes de pensiones.

En nuestra opinión, esta norma será posiblemente de vigencia temporal, ya que la excepcionalidad de su contenido permite augurar, en nuestra opinión, un corto período de aplicación.

2. Planes de pensiones

Los Planes de Pensiones quedan constituidos, desde 1987, como el principal instrumento de previsión social empresarial. En este sentido, son continuas las referencias del legislador con la pretensión de favorecer este instrumento de previsión social frente a aquellos otros que son clasificados como «sistemas de previsión social alternativos».

A efectos de comentar, si bien sea de forma sistemática, la fiscalidad de todos los sujetos que intervienen en este peculiar sistema de previsión social, podríamos decir lo siguiente:

a) *Los Fondos de Pensiones*

Los Fondos de Pensiones adaptados a la Ley son sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, aunque tributarán a un tipo de gravamen 0, teniendo, incluso, derecho a la devolución de las retenciones que se les practiquen sobre los rendimientos del capital mobiliario que perciban. Como consecuencia de esta sujeción, e independientemente de que no exista una carga tributaria efectiva sobre ellos, deberán cumplir las obligaciones formales propias de todo sujeto pasivo del impuesto.

En este sentido, el artículo 58, apartado 3, del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones dispone que: «Los fondos de pensiones deberán cumplir las obligaciones formales exigibles en el Impuesto sobre Sociedades a los sujetos pasivos sometidos al régimen general.»

b) *Los promotores de Planes de Pensiones del sistema de empleo*

Los promotores de Planes de Pensiones del sistema de empleo, sean empresarios individuales o sociales, tendrán derecho a la deducción en su impuesto personal de todas las contribuciones empresariales satisfechas.

Dichas contribuciones empresariales deberán respetar el límite financiero máximo por sujeto pasivo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que quedó fijado en un millón de pesetas, al establecerlo así la Ley 30/1995, de 8 de noviembre.

Por otro lado, dichas contribuciones empresariales deberán ser imputadas fiscalmente a los partícipes de los Planes de Pensiones e integradas por éstos en la base imponible de su impuesto como rendimientos de trabajo del ejercicio, por el concepto de retribuciones en especie, sin estar sometidos, por otro lado, a ingreso a cuenta alguno. Todo ello sin perjuicio de la correspondiente reducción de la base imponible regular del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en los términos que establece el artículo 71 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, reguladora del mencionado impuesto.

c) *Los partícipes en Planes de Pensiones*

Los partícipes en Planes de Pensiones tendrán derecho a la reducción de la base imponible regular del impuesto.

En esencia, el sistema de tributación recogido en nuestra normativa para los partícipes en Planes de Pensiones consiste en lo que podríamos denominar «sistema de diferimiento impositivo», esto es, una reducción completa en la base imponible en el momento inicial unida a una total tributación al tiempo de percibir las prestaciones.

Como es fácilmente comprensible, el sistema permite una gran neutralidad fiscal, siempre y cuando no exista una carga tributaria inicial al tiempo de la satisfacción de las aportaciones o contribuciones empresariales. Sin embargo, es posible que se produzca en el momento inicial un exceso de carga tributaria, y ello motivado por las siguientes razones:

1. La existencia de un límite conjunto en la reducción de la base imponible regular del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que comprende no sólo aportaciones a Planes de Pensiones, sino también aportaciones personales o contribuciones de empresas protectoras a mutualidades de previsión social.

2. La existencia de un límite financiero de un millón de pesetas anuales en relación con las aportaciones o contribuciones a Planes de Pensiones, unido a un límite fiscal de reducción de un millón de pesetas, así como la fórmula de control por parte de las gestoras de Planes de Pensiones del primero de los dos mencionados, podría ocasionar un exceso de dotaciones realizadas, bien directa, bien indirectamente, circunstancia esta que determinaría la tributación de todas aquellas cuantías que excedieran del límite absoluto de reducción en base imponible de un millón de pesetas.

3. La coexistencia de dos límites fiscales, uno absoluto y otro porcentual (el 15 por 100 de la suma de los rendimientos netos del trabajo, empresariales y profesionales, percibidos individualmente en el ejercicio) puede dar lugar, igualmente, a aportaciones o contribuciones empresariales no reducibles

de la base imponible regular del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Conviene advertir que, al tiempo de la percepción de las prestaciones, sean éstas en forma de renta o de capital, la normativa actualmente vigente no prevé ninguna fórmula de reducción de tributación cuando las aportaciones o contribuciones no han conseguido, por las razones antes mencionadas, la correspondiente reducción fiscal. En este sentido, el apartado 3 del artículo 28 de la Ley 8/1987, de 8 de julio, expresamente prevé este exceso de tributación al mencionar que las prestaciones, calificadas como rendimientos del trabajo, no podrán ser minoradas en aquellos importes que, inicialmente, no hayan podido gozar de la correspondiente reducción fiscal.

Al tiempo de redactar estas líneas, la normativa referida no ha sido objeto aún de modificación, si bien de las informaciones de prensa analizadas cabe extraer la conclusión de que la derogación del precepto mencionado en último lugar parece inminente. Posiblemente, al tiempo de que este escrito sea publicado, el mencionado exceso de tributación haya sido definitivamente corregido.

d) *Los beneficiarios de Planes de Pensiones*

Los beneficiarios que obtengan prestaciones derivadas de Planes de Pensiones tributarán siempre en su Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Pese a la obviedad de esta afirmación, conviene recalcar que, incluso en el caso de percepción de una prestación por cobertura de fallecimiento del partícipe, el beneficiario tributará en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y no por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Esta circunstancia, que podría parecer anómala, está basada, precisamente, en el sistema de diferimiento de la carga tributaria en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esto es, una reducción en la base imponible de este impuesto debe ir aparejada, de acuerdo con este planteamiento, a una posterior tributación por el mismo concepto.

Las prestaciones de Planes de Pensiones tributarán, pues, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con la calificación de rendimientos del trabajo, bien regulares, en el caso de tratarse de una prestación en forma de renta, bien irregulares, cuando la prestación revista forma de capital.

Por otro lado, las prestaciones estarán sometidas a la oportuna retención a cuenta, de acuerdo con la normativa general del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3. Mutualidades de Previsión Social

Antes de entrar en vigor la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, las Mutualidades de Previsión Social

respondían a una doble tipología, en función de la obligatoriedad de la afiliación de los mutualistas. Esta circunstancia hacía que la normativa fiscal reconociera un diferente tratamiento en la imposición personal del mutualista cuando concurría una u otra circunstancia. Efectivamente, en las mutualidades de afiliación obligatoria, el mutualista podía reducir su base imponible regular del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas utilizando el límite conjunto con los Planes de Pensiones. Por el contrario, aquellas mutualidades de afiliación voluntaria daban lugar, tan sólo, a una deducción en la cuota del Impuesto, sin posibilidad de reducir la base imponible de éste.

A partir de noviembre de 1995, la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados ha dado nuevo texto al artículo 71 de la Ley 18/1991, de 6 de junio. El objeto de la reforma es, precisamente, recoger en dicho texto las aportaciones y contribuciones a todas las Mutualidades de Previsión Social, ya que, de acuerdo con el artículo 64 de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, todas las mutualidades de previsión social han pasado a ser de afiliación voluntaria.

Es importante analizar los términos en que se manifiesta esta nueva redacción del artículo 71 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En este sentido, el mencionado precepto recoge tres posibles reducciones de la parte regular de la base imponible del impuesto:

1.^a «Las cantidades abonadas a Mutualidades de Previsión Social por profesionales no integrados en alguno de los regímenes de la Seguridad Social, en aquella parte que tenga por objeto la cobertura de las contingencias de muerte, viudedad, orfandad, jubilación, accidente, enfermedad o invalidez para el trabajo o que otorguen prestaciones por razón de matrimonio, maternidad, hijo o defunción.»

2.^a «Las cantidades abonadas a Mutualidades de Previsión Social por profesionales o empresarios individuales integrados en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social, en cuanto amparen, alguna de las contingencias citadas en el número 1 anterior.»

3.^a «Las cantidades abonadas a Mutualidades de Previsión Social, que actúen como sistemas alternativos de Previsión Social a Planes de Pensiones, por trabajadores por cuenta ajena o socios trabajadores, en aquella parte que tenga por objeto la cobertura de las contingencias citadas en el número 1.^o anterior, y el desempleo para los citados socios trabajadores.»

En relación con el amplio texto transcrito, conviene hacer algunas puntualizaciones.

1.^o Parece claro que el objetivo del legislador ha sido dar una extensión lo más amplia posible a la reducción en base imponible del Impuesto correspondiente a los mutualistas. Una simple lectura a los anteriores párrafos transcritos corrobora esta conclusión.

2.^o Incluso podría pensarse que el legislador ha querido crear una reducción en base imponible más amplia en cuanto a su configuración cualitativa que la relativa a Planes de Pensiones. En este sentido, baste recordar que los Planes de Pensiones sólo pueden cubrir contingencias relacionadas con la jubilación, el fallecimiento y la invalidez permanente, mientras que la reducción, en los términos transcritos, de Mutualidades de Previsión Social afecta a un volumen de contingencias muy superior.

3.^o El legislador ha querido, probablemente, recoger todos aquellos supuestos de contribuciones empresariales y aportaciones personales a Mutualidades de Previsión Social. Esta es la razón, posiblemente, de que se mencionen en epígrafes separados los profesionales no integrados en alguno de los regímenes de la Seguridad Social de aquellos otros integrados en cualquiera de dichos regímenes, o bien los trabajadores por cuenta ajena o socios-trabajadores cuando abonen cantidades a Mutualidades de Previsión Social que actúen como sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones.

Es posible que con el excesivo detalle que ha querido recoger el legislador las situaciones descritas, hayan podido quedar fuera de la misma algunos supuestos de contribuciones o aportaciones, en determinados casos, a Mutualidades de Previsión Social.

A efectos de poder sistematizar el régimen fiscal aplicable a quienes intervengan en un sistema de previsión social como el descrito, se hace preciso diferenciar dos situaciones, en nuestra opinión, absolutamente dispares:

A) *Mutualidades de Previsión Social que actúen como sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones*

Estas mutualidades aparecen reflejadas en el artículo 71 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con referencia exclusiva a la reducción en base imponible a practicar por trabajadores por cuenta ajena o socios trabajadores.

En nuestra opinión, pueden ser consideradas como Mutualidades de Previsión Social que actúan como sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones aquellas en las que concurren los dos siguientes requisitos:

a) Que se cubran contingencias análogas a las propias de los Planes de Pensiones; esto es, jubilación, fallecimiento o invalidez permanente.

b) Que se realicen contribuciones empresariales por parte de empresas protectoras. Este requisito, que no aparece especialmente definido por la normativa tributaria, deriva del contenido inicial de la Disposición Adicional Primera de la Ley de Pla-

nes y Fondos de Pensiones y del capítulo noveno de su Reglamento, en donde, en la regulación del régimen fiscal de tales sistemas alternativos, se contemplaba, especialmente, la deducción en el impuesto personal del empresario pagador de las contribuciones empresariales satisfechas a dichos sistemas.

Por lo que se refiere al tratamiento fiscal de las contribuciones empresariales satisfechas por empresas protectoras, baste decir que dichas contribuciones serán deducibles en el Impuesto sobre Sociedades del empresario a la vez que imputadas en las bases imponibles del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los trabajadores que, en los términos del artículo 71 de la Ley del Impuesto, tendrán derecho a la correspondiente reducción fiscal.

Al tiempo de la percepción de las prestaciones, caben dos posibles situaciones:

a) Que se perciban prestaciones por jubilación, en cuyo caso, éstas tributarán en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con la consideración de rendimientos del trabajo. Estas prestaciones deberán ser minoradas en el importe de las aportaciones personales o contribuciones empresariales de empresas protectoras que, habiendo sido imputadas fiscalmente en la imposición personal del trabajador, no hubieran dado lugar a la reducción fiscal a que se refiere el artículo 71 de la Ley reguladora del impuesto.

b) Que se perciban prestaciones por fallecimiento. En tal caso, los beneficiarios tributarán, en nuestra opinión, por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ya que se tratará de una transmisión gratuita *mortis causa*.

Es cierto que la tributación por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones podría ir en contra de nuestra anterior argumentación a la hora de analizar las prestaciones obtenidas por los beneficiarios de Planes de Pensiones. Sin embargo, hay que mencionar que en este caso no existe una referencia expresa en la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones a la exclusión del hecho imponible del mencionado impuesto. Esta argumentación, unida a la literalidad del artículo 25, letra k) de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, nos hacen concluir que las prestaciones por fallecimiento derivadas de mutualidades de previsión social deben quedar sometidas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y no al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

B) *Mutualidades de Previsión Social que no tengan la consideración de sistemas de previsión social alternativos a planes de pensiones*

Considerando los requisitos que han servido para delimitar aquellas Mutualidades de Previsión So-

cial que tienen la consideración de sistemas alternativos, y tomando en cuenta especialmente el propio texto del artículo 71 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, tal y como ha quedado redactado en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, podemos llegar a la conclusión de que aquellas Mutualidades de Previsión Social que cubren contingencias para determinados colectivos profesionales y que, en consecuencia, se nutren de aportaciones personales de los miembros del colectivo, y no, por tanto, de contribuciones empresariales de empresas protectoras, serían sistemas de previsión social ajenos a su consideración como «fórmulas alternativas a Planes de Pensiones».

Si bien esta argumentación doctrinal en orden a la calificación de las Mutualidades de Previsión Social en uno u otro epígrafe no parece ser trascendente por lo que se refiere al tratamiento fiscal de las aportaciones a las mismas (en ambos casos darán lugar a la reducción en la base imponible regular del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley del impuesto), sí tiene, sin embargo, una importancia trascendental a la hora de analizar el régimen fiscal que ha de ser aplicable a las prestaciones.

Efectivamente, el régimen fiscal aplicable a las prestaciones por jubilación de Mutualidades de Previsión Social que no tengan la consideración de fórmulas alternativas a Planes de Pensiones, difícilmente podrá ser el de los rendimientos del trabajo, ya que, por un lado, nos encontraremos ante una relación profesional ajena al mundo laboral y, lo que es más importante, la calificación que, en esta materia, recoge la Ley reguladora del Impuesto se refiere, tan sólo, a prestaciones de sistemas de previsión social alternativos y no, desde luego, de mutualidades de previsión social que no tengan tal consideración.

Efectivamente, la letra k), antes mencionada, del artículo 25 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, considera, entre los rendimientos del trabajo:

«k) Las prestaciones percibidas por los beneficiarios de los Planes de Pensiones y de los sistemas alternativos regulados por la Ley 8/1987, de 8 de junio, salvo cuando deban tributar por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.»

Excluida la consideración de sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones de aquellas Mutualidades de Previsión Social en las que no concurren los dos requisitos mencionados en el epígrafe anterior de este trabajo, la conclusión a la que llegamos en cuanto al régimen fiscal que ha de ser aplicable a las prestaciones por jubilación no es otra que la asimilación de tales prestaciones a las derivadas de un contrato de seguro de vida individual y, por tanto, la normal calificación de éstas como incrementos patrimoniales o rendimientos del

capital mobiliario en aquellos casos de prestaciones en forma de renta, a las que será de aplicación el contenido del artículo 37, apartado 3, letra e), de la Ley 18/1991, de 6 de junio, al recoger entre los rendimientos del capital mobiliario:

«e) Las rentas vitalicias u otras temporales que tengan por causa la imposición de capitales, siempre que su constitución no esté sujeta al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

En el caso de rentas vitalicias sujetas a este Impuesto, se considerará rendimiento de capital mobiliario el resultado de aplicar a cada anualidad los porcentajes siguientes:

— 70 por 100, cuando el perceptor tenga menos de cincuenta años.

— 50 por 100, cuando el perceptor tenga entre cincuenta y cincuenta y nueve años.

— 40 por 100, cuando el perceptor tenga entre sesenta y sesenta y nueve años.

— 30 por 100, cuando el perceptor tenga más de sesenta y nueve años.

Estos porcentajes serán los correspondientes a la edad del rentista en el momento de la constitución de la renta y permanecerán constantes durante toda la vigencia de la misma.

Tratándose de rentas temporales sujetas a este impuesto, se considerará rendimiento del capital mobiliario el 60 por 100 de su importe.»

En relación con las prestaciones derivadas del fallecimiento, no parece ofrecer duda el hecho de su sujeción al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de acuerdo con la normativa y con todas las peculiaridades que dicha sujeción lleva aparejadas.

4. Contratos de seguro colectivo de vida

Desde la entrada en vigor de la Ley Reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones se ha venido planteando la cuestión relativa a la posible calificación del contrato del seguro de vida colectivo dentro del concepto «fórmulas alternativas a los Planes de Pensiones».

Efectivamente, el artículo 70 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, por el que se determina el ámbito de aplicación de su capítulo noveno, bajo la rúbrica «Régimen Fiscal de las fórmulas alternativas para la cobertura de prestaciones análogas a las de los Planes de Pensiones», establece lo siguiente:

«Cualquier sistema para la cobertura de prestaciones análogas a las de los planes de pensiones quedará sujeto, en cuanto a su régimen fiscal, a lo dispuesto en este capítulo.»

Como puede observarse en el precepto transcrito, el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones

define el concepto de «fórmulas alternativas» en función de la cobertura de prestaciones de unos y otros sistemas de prestación social. Cabe indicar que la doctrina científica, así como la doctrina administrativa de la Dirección General de Tributos, ha venido entendiendo que, bajo la expresión «prestaciones análogas», la normativa vigente se está refiriendo, en realidad, a las contingencias análogas a las que pueden ser cubiertas por los Planes de Pensiones, es decir, jubilación o situación asimilable, fallecimiento e invalidez permanente (8).

Por lo que se refiere a la delimitación de los contratos de seguro colectivo sobre la vida suscritos por los empresarios, en orden a articular sus compromisos en materia de previsión social, la Dirección General de Tributos se ha manifestado en el sentido de tal calificación, en los siguientes supuestos:

a) Los contratos de seguro colectivo sobre la vida que tengan por objeto la cobertura de fallecimiento, así como aquellos cuyo objeto sea la cobertura de la contingencia de invalidez permanente del personal de las empresas.

b) Los contratos de seguro colectivo sobre la vida para cubrir las obligaciones laborales en materia de jubilación.

c) Los contratos de seguro concertados por las empresas para el pago de indemnizaciones derivadas de un expediente de regulación de empleo, así como para el pago de cantidades pactadas por razón de determinados expedientes de bajas incentivadas.

Por el contrario, cuando el contrato de seguro colectivo se suscribe por el empresario en calidad de tomador del seguro, a resultas de los pactos o acuerdos adoptados con uno o varios de sus trabajadores en el trámite de despidos improcedentes ante el Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación, la doctrina administrativa comentada no admite su consideración como sistema de previsión social alternativo a Planes de Pensiones, estableciendo una diferencia de tratamiento tributario cuya consecuencia última es la inaplicabilidad del régimen fiscal establecido en el capítulo noveno del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones de 1988.

Analizada brevemente la calificación de los contratos de seguro colectivo de vida como sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones, conviene ahora describir brevemente el régimen fiscal que es aplicable a las primas abonadas por el empresario tomador, así como las prestaciones percibidas por los trabajadores o sus herederos.

1) Régimen fiscal de las primas abonadas por el empresario-pagador

El artículo 71 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones establece las condiciones para la

deducibilidad fiscal en la imposición personal del empresario pagador de aquellas contribuciones realizadas para la cobertura de prestaciones análogas a las de los Planes de Pensiones. En concreto, el mencionado precepto establece lo siguiente:

«Las contribuciones empresariales o de cualquier otra entidad realizadas para la cobertura de prestaciones análogas a las de planes de pensiones serán deducibles de la base imponible del impuesto personal del pagador, siempre que se cumplan los requisitos siguientes:

1.º Que tales contribuciones sean imputadas fiscalmente en la imposición personal del sujeto al que se vinculen éstas.

2.º Que el pagador transmita la titularidad de los recursos en que consistan dichas contribuciones.

3.º Que sean obligatorias para el pagador.»

Respecto de cada uno de los requisitos mencionados en el precepto transcrito, cabe hacer los siguientes comentarios:

A) Imputación fiscal de las primas satisfechas

El requisito de la imputación es, sin duda, el eje fundamental sobre el que gira el régimen fiscal de los Planes de Pensiones y, en consecuencia, para equipararlos a ellos, sobre el que deben girar las fórmulas alternativas de previsión social. Asimismo, no se puede realizar una generalización del requisito de la imputación, pues ésta sólo es posible en los casos en los que el sujeto pasivo de la imputación sea el titular de los fondos imputados o tenga un derecho cierto y no una simple expectativa de derecho sobre los mismos.

En este sentido, la Dirección General de Tributos en contestación de fecha 17 de julio de 1991, ya se hizo eco de la problemática que encierra el requisito incluido en el número 1.º del artículo 71 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, cuando la percepción de las prestaciones por jubilación queda condicionada a la permanencia del trabajador en la empresa hasta alcanzar la edad de jubilación, al mencionar lo siguiente: «En conclusión, puede afirmarse que solamente tienen derecho a la percepción de prestaciones en caso de jubilación quienes alcancen en la empresa la edad reglamentaria fijada a estos efectos, sin que exista derecho consolidado alguno al que tenga derecho aquel personal que causa baja definitiva en la empresa antes de alcanzar la edad reglamentaria de jubilación. Quiere esto decir que el personal que actualmente tiene la condición de activo en la empresa no tiene sino una simple expectativa económica de percibir la pensión al tiempo de su jubilación en la propia empresa, por lo que el proceso de imputación fiscal a que hace referencia el artículo 71 del

Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones no puede producirse en el presente caso al no existir una coincidencia exacta entre el personal inicialmente designado beneficiario y el que, como consecuencia del transcurso del tiempo y del mantenimiento de su puesto de trabajo, lo sea de forma efectiva.»

Por otra parte, y respecto a la imputación de las primas correspondientes a contratos de seguro sobre la vida considerados como sistemas alternativos a Planes de Pensiones, el artículo 26.f) de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, considera como retribuciones en especie «(...) las cantidades satisfechas por empresarios para sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones cuando las mismas sean imputadas a aquellas personas a quienes se vinculen las prestaciones».

Para que sea posible la imputación de las primas a los asegurados, será necesario que exista individualización de las primas abonadas por el empresario, así como traslado de valores económicos «ciertos», y no simples expectativas de derechos.

B) Transmisión de los derechos del tomador

Para que se produzca una efectiva transmisión de los derechos del tomador del seguro, será necesario que éste renuncie de forma irrevocable a uno de los derechos que le reconoce la Ley 50/1980, de 10 de octubre, de Contrato de Seguro: la modificación del beneficiario de las prestaciones aseguradas. El artículo 84 de la Ley de Contrato de Seguro establece que: «El tomador del seguro podrá designar el beneficiario o modificar la designación anteriormente realizada...». En el artículo 87, la misma Ley permite que el tomador del seguro pueda «revocar la designación del beneficiario en cualquier momento, mientras no haya renunciado expresamente y por escrito a tal facultad» y, en su último párrafo, establece que «el tomador perderá los derechos de rescate, anticipo, reducción y pignoración de la póliza si renuncia a la facultad de revocación».

Por consiguiente, a efectos de garantizar la transmisión de los derechos del tomador en el contrato, será necesario que conste en la póliza que el tomador del seguro renuncia a modificar, en un futuro, a los beneficiarios designados inicialmente en el contrato de seguro que, para la prestación de jubilación e invalidez, en su caso, serán los propios trabajadores asegurados, y respecto de la de fallecimiento, los beneficiarios de éstos designados por ellos mismos. Adicionalmente, será precisa la renuncia al derecho de rescate, perdiendo el tomador el derecho a movilizar de esta forma las reservas matemáticas del seguro.

C) Obligatoriedad de las contribuciones

En lo que concierne a la obligatoriedad de las primas que abona el empresario para que éstas puedan considerarse deducibles en su impuesto personal, ésta queda probada por el hecho de la existencia de un expediente de regulación de empleo en el que se determinan las indemnizaciones de los trabajadores afectados.

Una vez cumplidos los tres requisitos recogidos en el artículo 71 del Reglamento de los Planes y Fondos de Pensiones, la prima única total, resultado de la agregación de las diversas primas únicas individuales correspondientes a cada trabajador, podrá ser imputada fiscalmente a los trabajadores a quienes se vinculan las prestaciones a efectos de que éstos la integren en su base imponible.

En consecuencia, cumplidos los tres requisitos analizados, la deducibilidad fiscal en el Impuesto sobre Sociedades de las primas de los contratos de seguro colectivo en los términos que son objeto de nuestro análisis dependerá de que tales primas hayan sido imputadas fiscalmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de aquellas personas a quienes se vinculan las prestaciones.

Efectivamente, el apartado 3 del artículo 13 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (9) establece, al respecto, lo siguiente:

«3. Serán deducibles las contribuciones de los promotores de Planes de Pensiones regulados en la Ley 8/1987 de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones. Dichas contribuciones se imputarán a cada partícipe en la parte correspondiente.

Serán igualmente deducibles las contribuciones para la cobertura de contingencias análogas a las de los planes de pensiones, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que sean imputadas fiscalmente a las personas a quienes se vinculan las prestaciones.
- b) Que se transmita de forma irrevocable el derecho a la percepción de las prestaciones futuras.
- c) Que se transmita la titularidad y la gestión de los recursos en que consistan dichas contribuciones.»

Como puede observarse en el precepto transcrito, existen algunas modificaciones importantes respecto del texto original del artículo 71 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones. Así, podemos mencionar las siguientes cuestiones:

- Se incluye un nuevo requisito para la deducción en el Impuesto sobre Sociedades del empresario pagador de las contribuciones para la cobertura de contingencias análogas a las de los Planes de Pensiones. Se trata de la transmisión, de forma irrevocable, del derecho a la percepción de las prestaciones futuras.

Evidentemente, este nuevo requisito debe entenderse absolutamente lógico, ya que la imputación fiscal y, en consecuencia, la deducción de las contribuciones en el Impuesto sobre Sociedades correspondiente al empresario pagador queda circunscrito a que se transmitan a los trabajadores derechos de forma irrevocable. La simple atribución de expectativas de derecho no permitiría la imputación fiscal en el impuesto personal del trabajador ni, desde luego, la deducción en el Impuesto sobre Sociedades del empresario.

- En la nueva norma, se menciona la necesaria transmisión no sólo de la titularidad de los recursos en que consistan las contribuciones, sino, igualmente, de la gestión de los mencionados recursos. En nuestra opinión, se trata de una mejora técnica sobre el texto original del artículo 71 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones.

- Por último, se excluye en el precepto transcrito de la Ley del Impuesto sobre Sociedades toda mención a la obligatoriedad de las contribuciones para el pagador. Sin embargo, no cabe concluir que puedan resultar deducibles dotaciones que no revistan tal condición de obligatorias. Efectivamente, en este sentido, el artículo 14, apartado 1, letra e), de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, considera que no tendrán la consideración de gastos fiscalmente deducibles:

«(...) e) Los donativos y liberalidades (...)»

Hechas las anteriores consideraciones, podemos encontrarnos, por lo que se refiere a la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades del empresario pagador de las primas de seguros colectivos que cubran contingencias análogas a las de los planes de pensiones, ante dos posibles situaciones:

a) Si las primas son imputadas a los trabajadores y, asimismo, se cumple el resto de los requisitos recogidos en el antes transcrito artículo 13, apartado 3 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, el empresario-tomador del seguro podrá considerarlas gasto fiscalmente deducible a efectos del cálculo de la base imponible correspondiente al ejercicio en que se realice el pago a la compañía aseguradora.

b) En el supuesto de que el empresario-tomador del seguro opte por no imputar las primas a los trabajadores directamente relacionados con las prestaciones, el importe de las mismas será gasto contable y fiscalmente no deducible en el ejercicio en que se abonen a la entidad aseguradora (10).

Hecha la anterior consideración, la cuestión se centraría en analizar el momento en el que las primas satisfechas a la entidad aseguradora pueden tener la consideración para el empresario-tomador del seguro de gasto fiscalmente deducible en el Impuesto sobre Sociedades.

Por lo que se refiere a esta cuestión, la nueva Ley

del Impuesto sobre Sociedades recoge una regla especial de imputación temporal dentro de su artículo 19. En concreto, el apartado 5 de dicho artículo establece, al respecto, lo siguiente:

«5. Las dotaciones realizadas a provisiones y fondos internos para la cobertura de contingencias idénticas o análogas a las que son objeto de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones, serán imputables en el período impositivo en que se abonen las prestaciones. La misma regla se aplicará respecto de las contribuciones para la cobertura de contingencias análogas a las de los planes de pensiones que no hubieren resultado deducibles.»

El contenido del precepto transcrito recoge en la norma legal un criterio interpretativo que ya había sido mantenido reiteradamente en contestaciones escritas a consultas tributarias por el procedimiento descrito en el artículo 107 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria (11).

2) *Régimen fiscal de las prestaciones satisfechas por la entidad aseguradora a los beneficiarios*

El tratamiento fiscal correspondiente a las prestaciones derivadas de sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones estaba tradicionalmente recogido en el artículo 75 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, según el cual:

«Las prestaciones derivadas de estos sistemas alternativos de cobertura se integrarán en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del perceptor en la medida en que su cuantía exceda de la suma de las dotaciones o contribuciones correspondientes integradas anteriormente.

La integración a que se refiere el párrafo anterior se realizará en concepto de rendimiento del trabajo dependiente atendiendo a la naturaleza y características de las prestaciones.

Estas prestaciones no estarán sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.»

Como puede observarse en el texto transcrito, llama la atención el último párrafo, que expresamente excluye de tributación en el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones a las prestaciones derivadas de sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones.

Aunque se trata de una cuestión superada por el propio texto de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, conviene mencionar, para enriquecer el estudio, que el citado párrafo ha sido declarado nulo de pleno derecho por la Sala 3.^a del Tribunal Supremo a través de la sentencia de 6 de junio de 1996, por la que se estima, en parte, el recurso contencioso-administrativo directo interpuesto

por la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social.

Como ya hemos observado, la cuestión quedó resuelta a partir de 1992 por el contenido del artículo 25, letra k), de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, según el cual:

«Se incluirán, en particular, entre los rendimientos del trabajo: (...) k) las prestaciones percibidas por los beneficiarios de los Planes de Pensiones y de los sistemas alternativos regulados por la Ley 8/1987, de 8 de junio, salvo cuando deban tributar por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.»

De acuerdo con los preceptos transcritos, podemos analizar sistemáticamente la tributación de las prestaciones satisfechas por entidades aseguradoras en el marco de contratos de seguro colectivos calificados como sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones:

a) Prestaciones en caso de contingencias de jubilación o invalidez. En nuestra opinión, no ofrece ninguna duda que tales prestaciones tendrán la consideración de rendimientos del trabajo para el beneficiario, de acuerdo con lo dispuesto en el transcrito artículo 25, letra k), de la Ley 18/1991, de 6 de junio.

La cuestión más interesante en relación con este tema es la tributación de dichas prestaciones cuando las contribuciones empresariales fueron imputadas fiscalmente a los trabajadores, bien por tratarse de una indemnización exenta al producirse la cobertura de una contingencia indemnizatoria como consecuencia de la pérdida del contrato de trabajo bajo determinadas circunstancias, bien por pura voluntad del empresario tomador del contrato de seguro que, en los términos antes analizados, pretendiera obtener la deducción fiscal de las primas satisfechas en su Impuesto sobre Sociedades.

En tal caso, parece claro que la calificación de rendimiento del trabajo debe quedar circunscrita a aquella prestación satisfecha al beneficiario en la parte en que exceda de la contribución inicialmente imputada. Lo contrario generaría esquemas inaceptables de doble tributación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En relación a las prestaciones de invalidez, cabe defender que gozarán de la exención prevista en el artículo 9.uno.e) de la Ley 18/1991, en la medida en que dichas prestaciones derivan de daños físicos o psíquicos, hasta un máximo de 25 millones de pesetas.

b) Prestaciones para caso de fallecimiento. Considerando la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1996, así como, desde 1992, el contenido del artículo 25, letra k), de la Ley 18/1991, de 6 de junio, no parece tampoco ofrecer dudas que las prestaciones por causa de fallecimiento satisfechas por las entidades aseguradoras

en el marco de un contrato de seguro colectivo, sistema de previsión social alternativo a Planes de Pensiones, quedarán incluidas en el ámbito de aplicación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, tal y como prevé el artículo 3 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre.

V. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DE ORDENACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS SEGUROS PRIVADOS

La Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, adapta al ordenamiento español las directivas aprobadas por la Unión Europea incluidas en el ámbito del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo hecho en Oporto el 2 de mayo de 1992, y adaptado en Bruselas el 17 de marzo de 1993.

Al margen de la normativa aseguradora recogida en la mencionada Ley, es importante hacer notar que la norma introduce importantes novedades relativas a la previsión social, y que tienen una directa incidencia en cuestiones de carácter tributario.

En este sentido, tiene una gran importancia la prohibición de fondos internos de pensiones recogida en el último párrafo de la Disposición Adicional Primera de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones según el nuevo texto dado a ésta por la Ley 30/1995. El mencionado párrafo establece, al respecto, lo siguiente:

«En ningún caso resultará admisible la cobertura de tales compromisos (se refiere a los compromisos por pensiones) mediante la dotación por el empresario de fondos internos, o instrumentos similares, que supongan el mantenimiento por parte de éste de la titularidad de los recursos constituidos.»

La nueva Ley pretende que todos los compromisos por pensiones asumidos por las empresas se instrumenten bien mediante contratos de seguro, bien preferentemente, a través de planes de pensiones. Se admite, adicionalmente, una instrumentación mixta consistente en las dos fórmulas anteriores.

Efectivamente, el primer párrafo del nuevo texto de la Disposición Adicional Primera de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones recoge el siguiente texto:

«Los compromisos por pensiones asumidos por las empresas, incluyendo las prestaciones causadas, deberán instrumentarse, desde el momento en que se inicie el devengo de su coste, mediante contratos de seguro, a través de la formalización de un plan de pensiones o de ambos. Una vez instrumentados, la obligación y responsabilidad de las empresas por los referidos compromisos por pensiones se circunscribirán exclusivamente a las asumidas en dichos contratos de seguro y planes de pensiones.»

La citada prohibición de mantenimiento de fondos internos de pensiones ha dado lugar a un nuevo derecho transitorio de adaptación de los compromisos por pensiones asumidos por las empresas (12). Como ya hemos advertido, el mencionado derecho transitorio admite una fórmula mixta de exteriorización de compromisos por pensiones a través de planes de pensiones del sistema de empleo y determinados contratos de seguro colectivo.

En el presente trabajo, vamos, simplemente, a esbozar las líneas básicas del régimen fiscal recogido en la Disposición Transitoria 16.ª de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre.

1. Exteriorización de compromisos mediante Planes de Pensiones

La norma prevé la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades de las contribuciones excepcionales de los promotores de Planes de Pensiones realizadas para dar cumplimiento al propio derecho transitorio, esto es, para exteriorizar mediante un Plan de Pensiones los compromisos por pensiones previamente asumidos por los empresarios.

La excepcionalidad de este régimen transitorio no deriva, evidentemente, de la deducción fiscal de las contribuciones de promotores de Planes de Pensiones del sistema de empleo, sino, como es evidente, del importe excepcional de las contribuciones a realizar para dar cumplimiento al derecho transitorio, esto es, para instrumentar los compromisos por pensiones anteriormente asumidos.

Por lo que se refiere a la imputación temporal de la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades, baste resaltar que las contribuciones empresariales a los Planes de Pensiones serán deducibles en el ejercicio en que se realicen; quiere esto decir que en la misma cuantía y plazos establecidos en el oportuno plan de reequilibrio.

A efectos de obviar la problemática relativa a la limitación cuantitativa en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del importe máximo a reducir de la base imponible por este concepto (artículo 71 de la Ley 18/1991, de 6 de junio), la norma establece que estas contribuciones excepcionales a Planes de Pensiones no se integrarán en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los partícipes, aunque, eso sí, todo ello «sin perjuicio de la tributación futura de las prestaciones de los Planes de Pensiones en los términos previstos por la normativa vigente».

La única excepción que la norma admite en relación con el régimen descrito consistiría en aquel supuesto en que las contribuciones a Planes de Pensiones sean realizadas procedentes de fondos internos de pensiones cuya dotación hubiera podido resultar, en su momento, fiscalmente deducible en el Impuesto sobre Sociedades del empresario. En tal caso, admitir la completa deducibilidad fiscal de

las contribuciones a Planes de Pensiones supondría un doble beneficio que iría en contra de la neutralidad que pretende establecer la norma para este sistema.

A efectos de precisar lo anterior, el tercer párrafo del apartado 1 de la disposición transitoria 16.^a, objeto de análisis, recoge el siguiente texto:

«Si el fondo interno por compromisos de pensiones hubiera sido dotado con carácter parcialmente deducible en el impuesto personal del empresario, la deducción fiscal de las contribuciones a planes de pensiones realizadas al amparo del presente régimen transitorio será proporcional a las dotaciones no deducibles.»

Igual finalidad, aunque en este caso con carácter absoluto, tiene el último inciso del párrafo primero del apartado 1, de la Disposición Transitoria analizada, al recoger lo siguiente:

«Quedan exceptuadas de tal deducción las contribuciones a planes de pensiones realizadas con cargo a fondos internos por compromisos de pensiones cuya dotación hubiera resultado, en su momento, fiscalmente deducible» (13).

2. Exteriorización de compromisos por pensiones mediante contratos de seguro colectivo

El apartado 2 de la disposición transitoria 16.^a regula esta materia considerando fiscalmente deducibles en el Impuesto sobre Sociedades las primas de contratos de seguro sobre la vida satisfechas por empresarios para dar cumplimiento a lo recogido en el presente derecho transitorio.

Es importante hacer notar que el mencionado apartado condiciona la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades al cumplimiento de los requisitos recogidos en el artículo 71 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones. Entre dichos requisitos, así como entre los recogidos en el artículo 13, apartado 3 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre del Impuesto sobre Sociedades, se recoge el relativo a la imputación fiscal de dichas primas a los trabajadores a quienes se vinculen las prestaciones.

El régimen descrito determina un tratamiento fiscal más gravoso que el que la propia Ley ha querido dar a la exteriorización de compromisos mediante Planes de Pensiones. La causa es bien sencilla: en Planes de Pensiones no habría imputación fiscal en el impuesto personal del trabajador de las contribuciones excepcionales realizadas para dar cumplimiento a este derecho transitorio; sin embargo, en los contratos de seguro colectivo la mencionada imputación fiscal es requisito para gozar de la deducción de las primas en el Impuesto sobre Sociedades del empresario-tomador del contrato.

Dicho lo anterior, conviene hacer una última reflexión, cual es la relativa a la dificultad o, incluso, imposibilidad de que la imputación fiscal mencionada pueda llevarse a cabo de forma efectiva. Basta simplemente considerar el elevado importe que una prima única correspondiente a una cobertura plurianual de los compromisos por pensiones tendría para llegar a la solución de que su imputación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del trabajador es más que improbable.

Establecido lo anterior, nos encontraríamos con un régimen fiscal en donde la diferencia entre Planes de Pensiones y contratos de seguro de vida colectivos estaría, simplemente, en la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades del empresario de las contribuciones realizadas.

Sin embargo, considerando todo lo dicho con anterioridad en materia de imputación temporal en el Impuesto sobre Sociedades de las primas satisfechas por empresarios para dar cumplimiento a sus compromisos por pensiones, cabe concluir que el posible éxito de la fórmula de contrato de seguro de vida colectivo dependerá del efecto temporal de producción de las contingencias, y, en este sentido, podría quedar circunscrito de forma exclusiva a la cobertura de las contingencias por pensiones correspondientes a pasivos. Por último, cabe hacer notar que en el apartado 2 de la Disposición Transitoria citada se recogen normas idénticas a las antes transcritas para Planes de Pensiones, en relación con el efecto fiscal derivado del abono de primas de contrato de seguro colectivo con cargo a fondos internos de pensiones, cuyas dotaciones hubieran resultado, en su momento, total o parcialmente, deducibles en el Impuesto sobre Sociedades.

VI. CONCLUSIONES

A modo de resumen, y considerando las observaciones que han sido hechas a lo largo de este trabajo, podemos sentar las siguientes conclusiones:

1.^a La confusa situación normativa existente en materia de fiscalidad de la previsión social en el período comprendido entre la Ley del Impuesto sobre Sociedades de 1978 y la Ley Reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones de 1987 parece haber recibido solución definitiva con la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1993, por la que se declara la nulidad de pleno derecho de la Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1982.

2.^a El efecto que deriva de esta situación normativa, interpretativa y jurisprudencial lleva a negar la deducibilidad fiscal en el período mencionado de las dotaciones a fondos internos de pensiones apoyados en el texto de la Orden Ministerial antes citada. Sin perjuicio de lo anterior, es posible que esta conclusión deba ser matizada respecto a aquellas situaciones tributarias que, en el período de refe-

rencia, hayan ganado el efecto de la prescripción de las obligaciones tributarias.

3.ª Cabe admitir, y ésta es nuestra opinión, que las dotaciones a fondos internos de pensiones realizadas en el período 1978 a 1987 puedan ser consideradas válidamente como deducibles en el Impuesto sobre Sociedades del empresario, siempre y cuando hubieren sido realizadas al amparo de lo dispuesto en la Resolución de la Dirección General de Tributos de 17 de enero de 1984, y el sujeto pasivo del Impuesto sobre Sociedades hubiera adaptado sus compromisos por pensiones a las normas transitorias de la Ley 8/1987, de 8 de junio, Reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones.

4.ª A partir de la entrada en vigor de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, toda dotación a fondos internos de pensiones tendrá la consideración de fiscalmente no deducible en el Impuesto sobre Sociedades. En este sentido, la deducibilidad fiscal en el mencionado impuesto queda circunscrita a las contribuciones empresariales realizadas a Planes de Pensiones y a sistemas de previsión social alternativos a éstos.

5.ª Desde 1987, la normativa española establece para los Planes de Pensiones un sistema que podríamos calificar como de «diferimiento en el pago de las cargas tributarias», al pretender trasladar el efecto tributario sobre el trabajador al momento mismo de percepción de las prestaciones.

El efecto descrito mantiene todavía en la actualidad una excepción, consistente en la duplicación de cargas tributarias en aquellos supuestos en que las contribuciones o aportaciones realizadas al sistema no hubieran resultado deducibles en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (el término técnicamente correcto sería el de reducciones en la base imponible regular, tal y como establece el artículo 71 de la Ley 18/1991, de 6 de junio).

Nótese que el efecto de duplicidad tributaria descrito aparece reflejado con toda claridad en el apartado 3 del artículo 28 de la Ley 8/1987, de 8 de junio.

6.ª Por lo que se refiere a los contratos de seguro de vida colectivo como sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones, debemos concluir que la deducción fiscal de la contribución empresarial satisfecha en concepto de prima estará vinculada al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que se encuentra el relativo a la imputación fiscal de dicha prima en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al trabajador.

7.ª Por otro lado, las prestaciones derivadas de los anteriormente mencionados contratos de seguro de vida colectivos tributarán en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como rendimientos

del trabajo, en los casos de cobertura de jubilación o invalidez, y por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en los casos de cobertura de fallecimiento. Esta conclusión deriva no sólo del artículo 25, letra k), de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sino, más aún, para el período anterior, de una reciente sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 6 de junio de 1996, por la que se declara nulo de pleno derecho el último inciso del artículo 75 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones.

8.ª La nueva Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados prohíbe, con algunas excepciones, el mantenimiento de los compromisos por pensiones a través de fondos internos de pensiones, razón por la que recoge en su contenido un nuevo derecho transitorio de adaptación de los compromisos por pensiones a Planes de Pensiones, contratos de seguro de vida colectivos, o ambos instrumentos conjuntamente.

9.ª Del análisis de las normas transitorias de la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado podemos deducir que el régimen fiscal correspondiente a Planes de Pensiones es más interesante, en principio, que el correspondiente a los contratos de seguro de vida colectivos, ya que las contribuciones empresariales a Planes del sistema de empleo para dar cumplimiento al derecho transitorio serán deducibles fiscalmente en el impuesto personal del empresario en el ejercicio en que se realice, sin necesidad de imputación fiscal en la imposición personal del trabajador. Por el contrario, la deducibilidad fiscal relativa a las primas de seguros de vida colectivos requerirá, tal y como establece la normativa vigente, el cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que destaca el relativo a su imputación fiscal en el impuesto personal de los trabajadores a quienes se vinculen las prestaciones.

10.ª De acuerdo con la conclusión anterior, y si no existe una modificación posterior del texto normativo transitorio, cabe concluir que el instrumento en que se materializarán la mayor parte de las exteriorizaciones de compromisos por pensiones serán los Planes de Pensiones acogidos a la Ley 8/1987, de 8 de junio, mientras que los contratos de seguro de vida colectivos posiblemente circunscribirán su ámbito de aplicación en este derecho transitorio a la exteriorización de los compromisos por pensiones correspondientes a los pasivos, tal y como ha quedado argumentado en las páginas centrales de este trabajo.

NOTAS

(1) Ley 61/1978, de 27 de diciembre.

(2) Se trata de la Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1982, del Ministerio de Economía y Hacienda, dictada de forma

inmediata a la entrada en vigor del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Real Decreto 2631/1982, de 15 de octubre.

(3) Ver nuestro trabajo «Fiscalidad de la previsión social en el período anterior a la Ley de Planes y Fondos de Pensiones a la luz de la más reciente doctrina jurisprudencial», revista *Zergak*, núm. 3, febrero de 1994.

(4) Véase «Fiscalidad de la previsión social en el período anterior...», *op. cit.*

(5) Seguimos los comentarios de nuestro trabajo «El Impuesto sobre Sociedades y la previsión social» publicado en la revista *Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero*, núm. 26, Madrid, 1989.

(6) Seguimos aquí nuestros comentarios en el artículo citado: «Fiscalidad de la previsión social en el período anterior a la Ley de Planes y Fondos de Pensiones a la luz de la más reciente doctrina jurisprudencial».

(7) Se refiere la norma a los compromisos por pensiones debidamente asumidos por los empresarios y, únicamente a los vinculados con la jubilación, fallecimiento e invalidez permanente de sus trabajadores.

(8) La referencia obligada a la hora de definir las contingencias que pueden ser cubiertas por los Planes de Pensiones, es el artículo 8.6 de la Ley 8/1987, que establece lo siguiente:

«6. Las contingencias por las que se satisfarán las prestaciones anteriores podrán ser:

a) Jubilación o situación asimilable. Reglamentariamente se determinarán las situaciones asimilables.

De no ser posible el acceso del beneficiario a tal situación, la prestación correspondiente sólo podrá ser percibida al cumplir los sesenta años de edad.

b) Invalidez laboral total y permanente para la profesión habitual o absoluta y permanente para todo trabajo y la gran invalidez.

c) Muerte del partícipe o beneficiario, que pueden generar derecho a prestaciones de viudedad, orfandad, o en favor de otros herederos o personas designadas. No obstante, en el caso de muerte del beneficiario que no haya sido previamente partícipe, únicamente se pueden generar prestaciones de viudedad u orfandad.»

(9) Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del 28 de diciembre.

(10) Cabe admitir una excepción al carácter de gasto fiscalmente no deducible de las mencionadas primas que, atendiendo al contenido y extensión de este trabajo, no consideramos necesario desarrollar. Se trataría de la parte de prima equivalente a aquellas cantidades que, teniendo carácter indemnizatorio, estén exentas de tributación en la imposición personal del empleado al establecerlo así el artículo 9 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ya que tales cantidades, para gozar de la mencionada exención, se consideran previamente imputadas con efectos fiscales y en esa misma cuantía. El presupuesto de hecho del caso descrito consistiría en la cobertura de las indemnizaciones exentas derivadas de la cesación de la relación laboral en el marco de Expedientes de Regulación de Empleo, cuando tales indemnizaciones fueran satisfechas a través de un contrato de seguro de vida colectivo. En este sentido, la Dirección General de Tributos, en contestación de fecha 18 de enero de 1994, ha considerado que: «En caso de que la entidad consultante no impute fiscalmente a los trabajadores la prima satisfecha a la entidad aseguradora, el exceso sobre la cuantía que, con carácter indemnizatorio mínimo, se establece en el Estatuto de los Trabajadores será deducible fiscalmente en la base imponible del Impuesto sobre Sociedades del consultante proporcionalmente a medida que la entidad aseguradora satisfaga las prestaciones.»

(11) Véase nota anterior.

(12) La nueva Ley de Seguros admite, excepcionalmente, que los compromisos por pensiones asumidos mediante fondos internos puedan mantenerse por las entidades de crédito, entidades aseguradoras y sociedades y agencias de valores. Dichos fondos internos deberán estar dotados con criterios, al menos, tan rigurosos como los aplicables a los planes de pensiones, y habrán de ser, igualmente, autorizados por el Ministerio de Economía y Hacienda.

(13) Como puede observarse en el contenido inicial de este trabajo, el presupuesto de hecho mencionado por la norma transcrita era de difícil producción. Como se desprende del análisis de la situación tributaria de los fondos internos de pensiones antes de la entrada en vigor de la Ley 8/1987, de 8 de junio, del Planes y Fondos de Pensiones, la posible deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades de aquellas dotaciones contables ha quedado extraordinariamente cuestionada por el rigor de la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1993, que ha sido objeto de comentario más específico en otro apartado de este mismo trabajo.

JUBILACIÓN, PLANES DE PENSIONES Y OPINIÓN PÚBLICA

Francisco Alvira Martín, José García López
y Francisca Blanco Moreno

La doble conjunción de una demografía negativa, con tasas de natalidad muy bajas y progresivo envejecimiento de la población, junto con una crisis económica destructora de empleo, ha llevado a que el futuro de las pensiones aparezca como un problema importante entre los españoles. Sin duda, los avisos desde diferentes instancias sobre la incapacidad de la seguridad social para hacer frente en un futuro no lejano al pago de pensiones han contribuido decisivamente a esta percepción. En los medios de comunicación, se ha reflejado este tema múltiples veces en los últimos meses, y parece cada vez más evidente la necesidad de recurrir a un servicio privado que complemente el sistema público.

Sin embargo, el crecimiento de los fondos y planes de pensiones ha sido relativamente menor que el de otras fórmulas de ahorro como los fondos de inversión.

A finales de septiembre de 1994, el número de suscriptores rondaba la cifra de 1.400.000, de los que la inmensa mayoría son suscriptores de planes individuales, y suponen cerca de 1,5 billones de pesetas, colocando a España sólo por encima de Grecia e Italia en lo que respecta al monto total de dinero en fondos de pensiones medido como porcentaje del PIB. Un año después, el patrimonio de los fondos de pensiones ha pasado de medio billón en 1990 a 2,1 billones en 1995, mientras que los de inversión superan los 15 billones.

De una parte, cabe señalar que los fondos de pensiones actuales no disponen de unas características suficientemente favorables para el inversor y frente a otros productos competitivos de ahorro: la falta de liquidez hasta producirse la jubilación y el trato fiscal de las pensiones privadas —que no discrimina las participaciones, de los rendimientos— son dos elementos importantes para una demanda limitada. Además, los beneficios no están garantizados y la inversión requiere una fe y una confianza en las organizaciones privadas que en el pasado no han respondido a las expectativas de sus potenciales beneficiarios.

Por otra parte, el sistema público funciona, hoy por hoy, bastante bien, y sólo si se produjera en él un fa-

llo amplio los fondos de pensiones privados (1) adquirirían una función esencial para los ciudadanos.

I. LA PREOCUPACIÓN POR EL FUTURO DE LAS PENSIONES

A pesar de la perfectibilidad de los fondos y planes de pensiones, la polémica mantenida en los medios, la crisis económica y los cambios demográficos han hecho variar sustancialmente la opinión pública respecto a este tema. En el País Vasco, de 1990 a 1994, se dobla el número de personas que afirman que están muy o bastante preocupados por la jubilación, del mismo modo que se dobla el número de suscriptores de planes en estos cuatro años (2).

En el conjunto de España, a finales de 1994, un 60 por 100 de los mayores de dieciocho años expresan su preocupación por si le va a faltar el dinero cuando llegue su jubilación. Utilizando las diferencias porcentuales, se ha elaborado un índice que refleja el grado de preocupación, así como la necesidad sentida de que exista una previsión privada. Estos índices aparecen en el cuadro núm. 1 para el total de la muestra y por segmentos poblacionales.

La mayor *preocupación por el problema* de las pensiones en la jubilación se produce entre:

— Los españoles en el régimen general o de autónomos de la seguridad social.

— Los españoles entre cuarenta y seis y cincuenta y cinco años.

— Los españoles con menores rentas.

La menor preocupación se produce entre los españoles más jóvenes (menos de treinta años), los funcionarios y los que tienen unos ingresos por encima de 160.000 pesetas al mes.

Parece congruente y coherente que sean los que más tienen que perder con el actual sistema público de pensiones los que estén más preocupados y, sobre todo, si el implicado se encuentra en esa edad de la que se está hablando que tendrá una jubila-

CUADRO NÚM. 1
CREENCIAS Y ACTITUDES BÁSICAS RESPECTO
A LA PREVISIÓN PÚBLICA, PRIVADA
Y PREOCUPACIÓN POR LA JUBILACIÓN

	Preocupación por la jubilación (*)	Necesidad de la previsión privada	Valoración de la previsión pública
Total	23	41	4,3
<i>Régimen seg. soc.</i>			
General	22	41	4,3
Autónomo	36	42	4,3
Funcionario	5	44	4,7
<i>Edad</i>			
- 30 años	6	58	3,6
31-45	34	56	3,9
46-55	58	38	4,0
+ 55 años	14	19	5,1
<i>Ingresos</i>			
- 60.000 ptas.	30	26	4,7
60.000-80.000	26	34	4,3
80.000-120.000	32	38	4,2
120.000-160.000	23	49	4,4
160.000-200.000	12	57	3,9
+ 200.000 ptas.	17	63	4,1

(*) Las cifras son la diferencia entre los porcentajes que afirman estar preocupados o sienten la necesidad de la pensión privada y el porcentaje que no está preocupado o no siente dicha necesidad.

ción potencialmente problemática. Además, la preocupación corre pareja con las pocas posibilidades de remediarlo por falta de medios económicos (rentas bajas).

Si el grado de preocupación parece estar en función de la pérdida de beneficios esperados, la necesidad sentida de un sistema privado de previsión es compartida prácticamente por todos los segmentos de la población, si exceptuamos las personas mayores que ya están jubilados en su mayoría.

Más de un 66 por 100 cree necesaria la previsión privada y, como puede verse en el cuadro núm. 1, esta necesidad generalizada es más fuertemente sentida por:

- los españoles más jóvenes;
- los españoles más ricos;

que no son precisamente los que más preocupación por su pensión de jubilación tienen.

Como complemento de lo anterior, y explicándolo, puede afirmarse en estos momentos que la previsión pública ha perdido credibilidad. En una escala del 0 (ninguna confianza) al 10 (máxima confianza), la población española sólo otorga un 4,3 (suspense claro) al sistema público actual de pensiones; los españoles ya no confían en él, y esta desconfianza es mayor entre los *más jóvenes* y los *más ricos*. Sólo los mayores de *cinquenta y cinco años* tienen clara confianza en el sistema público, atribuyéndole un 5,1 (aprobado) en dicha escala;

también los funcionarios muestran una actitud positiva cercana al aprobado (4,7). Pero, en cualquier caso, puede hablarse ya de una pérdida generalizada de confianza en el sistema público de pensiones: no parece creerse que pueda hacer frente este sistema a lo que se avecina en un futuro cercano, o al menos así lo ven los españoles.

Esta desconfianza en el sistema público, y la necesidad manifestada de una previsión privada, requieren tener confianza en instituciones privadas.

En los cuadros núms. 2, 3 y 4 se muestra dónde depositan los españoles su confianza y qué piensan en términos de seguridad y rentabilidad.

Sólo tres tipos de instituciones privadas aparecen en el marco de referencia de la opinión pública, siendo claramente favorecidas las cajas de ahorros, y en segundo lugar, las compañías de seguros. Aunque ésta sea la opinión general, hay diferencias, sobre todo, por edad y renta.

Para las tres dimensiones contempladas —confianza, rentabilidad y seguridad—, conforme aumenta la edad de los españoles aumenta el número de personas favorables a las cajas de ahorros, mientras que al disminuir la edad aumenta el número de personas favorables a las compañías de seguros.

Del mismo modo, al aumentar la renta de las personas aumenta también el número de españoles favorables a las compañías de seguros.

Como era de esperar, los clientes de cajas de ahorros son más favorables a las cajas de ahorros y los

CUADRO NÚM. 2
INSTITUCIÓN QUE LE MERECE MÁS CONFIANZA
PARA UN PLAN DE PENSIONES

	Cajas Ahorros	Cías. Seguros	Banca Nacional
Total	31	22	16
<i>Edad</i>			
- 30 años	24	35	16
31-45	30	27	19
46-55	36	15	17
+ 55 años	34	10	13
<i>Ingresos</i>			
- 60.000 ptas.	29	14	10
60.000-80.000	36	18	16
80.000-120.000	35	21	15
120.000-160.000	31	21	21
160.000-200.000	32	23	19
+ 200.000 ptas.	29	30	17
<i>Cliente de</i>			
Caja	38	21	11
Banco	15	21	29
Ambos	26	23	24

(*) Las cifras son porcentajes de entrevistados que eligen cada alternativa.

**CUADRO NÚM. 3
INSTITUCIÓN QUE LE MERECE MÁS SEGURIDAD
PARA UN PLAN DE PENSIONES**

	<i>Cajas Ahorros</i>	<i>Cías. Seguros</i>	<i>Banca Nacional</i>
Total	31	21	17
<i>Edad</i>			
- 30 años	23	35	18
31-45	28	26	21
46-55	38	15	18
+ 55 años	35	11	14
<i>Ingresos</i>			
- 60.000 ptas.	30	14	12
60.000-80.000	35	20	15
80.000-120.000	35	24	17
120.000-160.000	31	23	22
160.000-200.000	34	23	21
+ 200.000 ptas.	28	31	20
<i>Cliente de</i>			
Caja	38	20	12
Banco	14	21	31
Ambos	25	23	27

**CUADRO NÚM. 4
INSTITUCIÓN CON MÁS RENTABILIDAD
EN PLAN DE PENSIONES**

	<i>Cajas Ahorros</i>	<i>Cías. Seguros</i>	<i>Banca Nacional</i>
Total	26	18	15
<i>Edad</i>			
- 30 años	21	28	15
31-45	25	24	15
46-55	30	14	17
+ 55 años	29	10	13
<i>Ingresos</i>			
- 60.000 ptas.	26	13	11
60.000-80.000	31	16	14
80.000-120.000	29	22	14
120.000-160.000	27	21	17
160.000-200.000	30	20	15
+ 200.000 ptas.	23	26	18
<i>Cliente de</i>			
Caja	33	18	10
Banco	13	15	25
Ambos	18	23	23

de bancos lo son a la banca nacional. Pero conviene señalar que aquellas personas que son clientes a la vez de bancos y cajas se muestran divididos respecto a si bancos o cajas son más seguros, rentables o fiables en la gestión de planes de pensiones: prácticamente es el mismo número de personas el que se inclina por bancos que por cajas en este caso.

Conviene destacar que hay un porcentaje de españoles relativamente alto (entre el 20 y el 30 por 100) que no sabe muy bien en quién confiar, y no

manifiesta inclinación por ninguna institución específica.

II. ¿QUIÉNES TIENEN SUSCRITOS PLANES DE PENSIONES?

Según la encuesta, un 13 por 100 de los entrevistados (mayores de dieciocho años) tenían suscrito un plan de pensiones en 1994. El número de personas que ha suscrito un plan aumenta claramente al aumentar la renta, siendo casi cinco veces más los que tienen plan de pensiones entre los niveles de renta más altos que entre los niveles más bajos.

Del mismo modo, el número de suscriptores es mayor en el grupo de edad entre treinta y uno y cuarenta y cinco años, situándose el mínimo en el de menos de treinta años (cuadro núm. 5).

III. SEGMENTACIÓN DE LOS QUE TIENEN SUSCRITOS PLANES

Un análisis de segmentación de la población entrevistada, utilizando el programa CHAID, permite dividir la población española en grupos homogéneos, y a la vez identificar las variables más importantes en la explicación de la suscripción de planes.

La variedad clave es la *edad*, tal y como puede verse en el listado de grupos finales. De una parte, los españoles con menos de treinta años prácticamente no han suscrito planes de pensiones, a no ser que sean cabezas de familia o amas de casa; es decir, hayan formado su propia familia; los mayores de cincuenta y cinco años tampoco tienen suscritos

**CUADRO NÚM. 5
CARACTERÍSTICAS DEL SUSCRITOR
DE PLANES**

	<i>Tienen plan suscrito</i>
Total	13
<i>Edad</i>	
- 30 años	6
31-45	23
46-55	18
+ 55 años	10
<i>Ingresos</i>	
- 60.000 ptas.	5
60.000-80.000	7
80.000-120.000	11
120.000-160.000	16
160.000-200.000	22
+ 200.000 ptas.	24
<i>Cliente de</i>	
Caja	11
Banco	13
Ambos	24

planes de pensiones, a no ser que confluyan en ellos una serie de condiciones: un nivel de educación alto y unos ingresos medios o altos.

Por último, las personas entre treinta y uno y cincuenta y cinco años son los que más suscriben planes de pensiones y, dentro de este grupo de edad, al igual que en el grupo de edad anterior, un nivel de educación alto e ingresos medios o altos influyen decisivamente en dicha suscripción.

En el cuadro núm. 6 se puede ver que existen dos grupos donde entre el 30 y el 35 por 100 han suscrito planes:

— El primer grupo está formado por personas entre treinta y uno y cincuenta y cinco años, con nivel de educación medio y clientes, simultáneamente, tanto de bancos como de cajas.

— El segundo está formado por personas de más de cincuenta y cinco años con un nivel de educación medio.

El grupo de personas con menos suscriptores está formado por los entrevistados de menos de treinta años que no se han independizado de su casa.

IV. SEGMENTACIÓN DE LA POBLACIÓN QUE NO TIENE PLANES DE PENSIONES

Cuando el análisis se centra en las personas que no han suscrito planes de pensiones, la variable cla-

ve es *la ocupación*. Los trabajadores por cuenta propia y los que tienen una ocupación por cuenta ajena, pero en niveles altos, son los que en más casos tienen suscritos planes.

Cuando se trata de trabajadores por cuenta ajena en niveles de ocupación bajos, el hecho de estar en el grupo de edad de treinta y uno a cuarenta y cinco años y obtener rentas altas también da lugar a segmentos con alta contratación de planes (véanse grupos 2 y 3).

De hecho, como puede verse en el cuadro núm. 7, los segmentos o grupos con menor contratación de planes son los trabajadores por cuenta ajena, amas de casa o jubilados con baja renta o pocos años (los dos grupos últimos 8 y 9).

Por tanto, junto con la variable de si trabaja o no y el tipo de trabajo, actúan, pero en segundo término, la renta y la edad.

V. LA DEMANDA DE PLANES DE PENSIONES

La demanda a corto plazo —intención de suscribir un plan de pensiones a corto plazo— es del 4 por 100, y se concentra también en los grupos de edad de treinta y uno a cuarenta y cinco años, y de cuarenta a cincuenta y cinco, y entre la gente con ingresos altos, sobre todo a partir de 120.000 ptas./mes. La demanda a medio y largo plazo se concentra en los grupos de renta alta, pero también en los seg-

CUADRO NÚM. 6
SEGMENTACIÓN DE SUSCRIPTORES DE PLANES DE PENSIONES
GRUPOS FINALES

	Casos	Porcentaje	Porcentaje de suscriptores
<i>Grupos:</i>			
1. Entre 31 y 55 años, nivel de estudios por encima de bachiller elemental, clientes de cajas y bancos	142	7	35
2. Personas de más de 55 años, nivel de educación igual o por encima de bachiller	61	3	30
3. Personas de más de 55 años, nivel de educación entre primaria y bachiller e ingresos entre 80.000-200.000	83	4	24
4. Personas entre 31 y 55 años, nivel de educación por encima de bachiller	262	14	23
5. Personas entre 31 y 55 años, con nivel de educación hasta primaria e ingresos superiores a 160.000	117	6	23
6. Entre 31 y 45 años, con nivel de educación hasta primaria y rentas inferiores a 160.000	95	5	14
7. Menores de 30 años cabezas de familia	162	8	12
8. Mayores de 55 años, con estudios entre primarios y bachiller y renta por encima de 200.000	71	4	10
9. Entre 46 y 55 años, con nivel de estudios hasta primarios y rentas inferiores a 160.000	145	8	6
10. Mayores de 55 años sin educación formal	375	20	5
11. Mayores de 55 años, nivel de estudios primarios y bachiller, e ingresos inferiores a 80.000	64	3	5
12. Menores de 30 años no independientes	337	18	4

CUADRO NÚM. 7
SEGMENTACIÓN DE LA POBLACIÓN SIN PLANES DE PENSIONES
GRUPOS FINALES

<i>Grupos</i>	<i>Casos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje de no suscriptores</i>
1. Trabajadores por cuenta ajena en ocupaciones altas	79	4	62
2. Entre 31 y 45 años, con rentas de más de 200.000 ptas., trabajadores por cuenta ajena, jubilados o amas de casa	72	4	71
3. Rentas entre 160.000-200.000 ptas., trabajadores por cuenta ajena, amas de casa o jubilados	60	3	72
4. Trabajadores por cuenta propia	144	8	78
5. Trabajadores por cuenta ajena de niveles de renta medios	293	15	81
6. Mayores de 45 años y rentas de más de 200.000 ptas., trabajadores por cuenta ajena, jubilados y amas de casa	199	10	82
7. Rentas entre 80.000 y 160.000 ptas., trabajadores por cuenta ajena, amas de casa o jubilados	444	23	87
8. Trabajadores por cuenta ajena, amas de casa, jubilados con rentas de menos de 80.000 ptas.	422	22	92
9. Menores de 30 años, y más de 200.000 ptas., trabajadores por cuenta ajena y amas de casa	81	4	95

mentos de población más jóvenes (dieciocho a treinta) además del grupo de siempre de treinta y uno a cuarenta y cinco años (cuadro núm. 8).

Más del 60 por 100 de la población no manifiesta interés ni intención de suscribir un plan de pensiones ni a corto ni a largo plazo. Las razones son heterogéneas, pero resulta interesante listarlas y analizarlas. Hay un pequeño porcentaje de este 60 por 100 (un 6 por 100) que simplemente sigue confiando en el sistema público lo suficiente como para no

contemplar para nada los planes de pensiones privados. Además, otro porcentaje similar (5 por 100) simplemente desconfía del sistema privado (cuadro número 9).

Una parte importante de la población no piensa en los planes de pensiones privados bien porque todavía es pronto —son muy jóvenes todavía— o bien porque es muy tarde, dado que son muy mayores; incluso están ya jubilados. En esta situación se encuentra el 36 por 100 de los que no piensan en planes de pensiones.

Otra parte importante (28 por 100) confiesa no contemplar la posibilidad de un plan de pensiones por su falta de medios económicos; por último, un 20 por 100 no quiere ni le interesan los planes de pensiones privados. Este último grupo de personas claramente no ve ventajas económicas en los fondos de pensiones, probablemente porque las ventajas fiscales no les compensen la falta de liquidez y la incertidumbre de su rentabilidad.

Respecto a las razones aducidas por los que sí tienen intención de suscribir un plan de pensiones, pero no lo han hecho aún, aparte del tema económico, cabe destacar que existe un porcentaje importante que se lo está pensando a la vista del anuncio de nuevos productos financieros sobre este tema, e incluso de la modificación de la actual ley de pensiones (cuadro núm. 10). Otro porcentaje pequeño pero importante todavía no tiene muy claro el tema, quizá por falta de información.

CUADRO NÚM. 8
CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA POTENCIAL

	<i>Intención de suscribir</i>	
	<i>A corto plazo</i>	<i>Medio/largo plazo</i>
Total	4	16
<i>Edad</i>		
– 30 años	3	33
31-45	9	26
46-55	7	9
+ 55 años	1	1
<i>Ingresos</i>		
– 60.000 ptas.	1	5
60.000-80.000	3	9
80.000-120.000	4	14
120.000-160.000	5	22
160.000-200.000	5	24
+ 200.000 ptas.	8	34
<i>Cliente de</i>		
Caja	4	16
Banco	4	18
Ambos	8	16

VI. SEGMENTACIÓN DE LA DEMANDA

Los factores que condicionan la demanda a corto

CUADRO NÚM. 9

RAZONES PARA NO QUERER SUSCRIBIR UN PLAN DE PENSIONES		QUIERE SUSCRIBIR PERO NO LO HA HECHO. RAZONES	
	Porcentaje		Porcentaje
Falta de medios económicos	28	Falta de medios económicos	33
Demasiada edad/jubilado	25	Demasiado joven	27
No le interesa/no quiere	20	Se lo está pensando/cambio de leyes	17
Demasiado joven	11	Otras posibilidades	3
Confía en el sistema público	6	Dejadez/descuido	5
Desconfía del sistema privado	5		

CUADRO NÚM. 10
RAZONES PARA NO SUSCRIBIR PLANES DE PENSIONES
O PARA POSPONER LA SUSCRIPCIÓN

	Falta medios	Demasiada edad	Demasiado jóvenes	Confía sist. públ.	No quiere	Falta medios	Demasiado joven	Piensen que cambian leyes
- 60.000	33	41	2	3	13	60	20	—
60.000-80.000	33	33	5	5	17	32	23	32
80.000-120.000	36	23	9	5	17	38	20	14
120.000-160.000	30	17	13	11	21	34	27	16
160.000-200.000	12	10	29	6	22	33	36	18
+ 200.000	12	11	25	9	25	22	27	27

CUADRO NÚM. 11
SEGMENTACIÓN DE LA DEMANDA
GRUPOS FINALES

Grupos	Casos	Porcentaje	Porcentaje de intención de suscribir
1. Menores de 45 años con ingresos por encima de 120.000 ptas....	512	31	39
2. Menores de 45 años con ingresos por debajo de 120.000 ptas. ..	287	17	29
3. Entre 46 y 55 años, trabajadores por cuenta propia o cuenta ajena, nivel alto y medio	85	5	29
4. Entre 46 y 55 años, trabajadores por cuenta ajena, de ocupaciones bajas o amas de casa o parados	187	11	10
5. Mayores de 55 años	586	35	2

y medio plazo de planes de pensiones se centran en la renta, edad y ocupación. Los grupos de menos edad (por debajo de cuarenta y cinco años) con rentas medias o altas muestran un mayor volumen de demanda (39 por 100), mientras que precisamente es el grupo de mayores de cincuenta y cinco años el que menor demanda muestra (2 por 100). También muestra una demanda alta (29 por 100) el grupo de trabajadores por cuenta propia, o por cuenta ajena con niveles medios y altos en el grupo de edad de cuarenta y seis a cincuenta y cinco años (29 por 100).

Parece que las personas más jóvenes tienen muy claro suscribir planes de pensiones, y la materiali-

zación de esta situación va a depender del paso del tiempo y de la disponibilidad de dinero; en cambio, los mayores tienen muy claro también que no los van a suscribir porque, evidentemente, ya no les va a beneficiar o les va a beneficiar muy poco (cuadro núm. 11).

VII. LA INFORMACIÓN SOBRE LOS PLANES DE PENSIONES

Una gran mayoría de españoles opina que no tiene adecuada información sobre los planes de pen-

siones (60 por 100); esta falta de información se concentra en:

— Los más jóvenes y los más viejos. Estos dos sectores, claramente, tienen menos motivación tanto para informarse como para suscribir planes.

— Las personas de rentas bajas. De hecho, al aumentar la renta aumenta de un modo lineal la información sobre planes, de modo que entre los segmentos de población de rentas más altas menos de la mitad de la gente echa de menos información.

— Por último, la desinformación es también función del nivel de educación, de modo que cuanto mayor es la educación mayor es la información, y al revés (cuadro núm. 12).

VIII. SEGMENTACIÓN DE LA NECESIDAD DE INFORMACIÓN SOBRE LOS PLANES DE PENSIONES

Es la variable *nivel de educación* la más importante para entender la falta de información sobre planes de pensiones; así, el grupo con menor información es el de personas de rentas bajas y nivel de educación por debajo de estudios primarios. Por el contrario, el grupo con mayor información (sólo el 27 por 100 dice no tener suficiente información) es el formado por personas con estudios medios o superiores de más de treinta años.

La *edad* matiza la afirmación anterior, puesto que hay grupos con alto nivel de educación, pero poca edad, que dicen no tener mucha información (grupo 4), seguramente porque no la buscan, puesto que su jubilación es un tema que todavía les queda lejano.

CUADRO NÚM. 12
¿HAY INFORMACIÓN SUFICIENTE
SOBRE PLANES DE PENSIONES?

	Si	No	NC
Total	36	60	4
<i>Edad</i>			
- 30 años	29	69	2
31-45	50	47	3
46-55	45	54	2
+ 55 años	28	65	6
<i>Ingresos</i>			
- 60.000 ptas.	21	74	5
60.000-80.000	23	75	2
80.000-120.000	36	62	2
120.000-160.000	42	56	2
160.000-200.000	45	51	3
+ 200.000 ptas.	50	46	4
<i>Educación</i>			
Primarios	20	74	6
Bachiller elemental	40	57	3
BUP/FP	42	56	2
Grado medio	50	46	3
Universitarios	55	42	3

Cuando los estudios son de nivel medio, el tener más edad (más de treinta años) lleva a tener más información sobre planes de pensiones (ver grupo 8).

También la *renta* y el tipo de *ocupación* facilitan disponer de suficiente información (cuadro núm. 13).

IX. A MODO DE RESUMEN

1. Un amplio número de personas muestra su preocupación por el futuro de las retribuciones al ju-

CUADRO NÚM. 13
SEGMENTACIÓN DE LA NECESIDAD DE INFORMACIÓN
GRUPOS FINALES

Grupos	Casos	Porcentaje	Porcentaje de necesidad de información
1. Rentas de menos de 120.000 ptas. y menos de educación primaria	388	20	78
2. Estudios entre BUP/FP y primarios, menos de 30 años, hijos dependientes	124	6	61
3. Rentas de más de 120.000 ptas. y menos de estudios primarios	153	8	65
4. Menores de 30 años y estudios de grado medio y más	112	6	65
5. Menos de 30 años, estudios entre primarios y BUP/FP, cabezas de familia o amas de casa	124	6	61
6. Estudios entre primarios y BUP/FP, trabajo por cuenta ajena niveles bajos, amas de casa o jubilados	431	23	58
7. Estudios entre primarios y BUP/FP, parados	68	4	44
8. Más de 30 años, estudios entre primarios y BUP/FP, trabajadores por cuenta propia o ajena de niveles medios y altos	246	13	39
9. Más de 30 años, con nivel de estudios medios o superiores	142	7	27

bilarse. Esta preocupación es mayor en las personas entre cuarenta y seis y cincuenta y cinco años, y entre los que disponen de menos ingresos.

2. Existe un amplio consenso en la opinión pública española sobre la necesidad de que exista un sistema de previsión privado. Esta opinión está más generalizada entre las personas de menos edad.

3. El sistema de previsión público es valorado negativamente; sólo los jubilados valoran positivamente el sistema público.

4. Entre las instituciones y organizaciones privadas, las cajas de ahorros son las que mayor confianza despiertan respecto al tema de planes de pensiones. En segundo lugar se sitúan las compañías de seguros.

5. Un 13 por 100 de los entrevistados tiene suscrito un plan de pensiones; el porcentaje de suscriptores es mayor en el grupo de treinta y uno a cuarenta y cinco años, y aumenta conforme aumenta la edad.

6. La intención de suscribir un plan de pensiones a corto plazo se sitúa en el 4 por 100, y a medio y largo plazo, en el 16 por 100.

7. Hay un 60 por 100 de entrevistados que no tienen interés ni intención de contratar un plan de pensiones por una de estas tres razones:

- Falta de medios.
- Demasiada edad o demasiada poca edad.
- No interesa económicamente.

Sólo un 6 por 100 no quiere planes de pensiones porque confía en el sistema público.

8. La demanda futura es función, ante todo, de la edad y de la renta. Son los jóvenes los que tienen previsto suscribir planes, pero esta intención de los jóvenes viene mediatizada por los ingresos.

9. Una amplia mayoría de los entrevistados afirma no tener información suficiente sobre los planes de pensiones, y esta falta de información es mayor entre las personas más jóvenes o mayores, de menor nivel de educación y de ingresos bajos.

10. Por último, cabe señalar que se ha producido un claro cambio en el sistema de creencias y valores de los españoles, que ya no confían —o confían menos— en el sistema público, pero esta situación no se ha traducido todavía en un aumento espectacular de contratación de planes privados, probablemente por una combinación de factores: falta de información, incertidumbre, medios económicos escasos... Para quienes, por edad e ingresos, pudiera interesar suscribir un plan privado, existen otros productos financieros competitivos por su mayor liquidez y un mejor tratamiento fiscal de los rendimientos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

NOTA METODOLÓGICA

El informe se basa en los datos de una encuesta que, con una muestra de 1.914 casos, se ha realizado entre españoles mayores de dieciocho años durante el mes de noviembre de 1994. La muestra se ha repartido por toda la geografía española, estratificando y utilizando en la última selección una combinación de ruta aleatoria y cuotas.

NOTAS

(1) De hecho, en la polémica mantenida en los medios sobre sistema público/sistema privado se ha sugerido que tanto el gobierno como las empresas estaban «creando» el clima para empujar a la suscripción de planes privados restando credibilidad al sistema público.

(2) Los datos corresponden a las encuestas de coyuntura que patrocina la Federación de Cajas Vasco-Navarras.

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 (1)

I. ANTECEDENTES

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 15 de febrero de 1994, aprobó la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (CiU), por la que se creaba una Ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos, con la finalidad de elaborar un Informe, en el que se analizarían los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y se indicarían las principales reformas que deberán acometerse en los próximos años, para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y evitar mayores déficits públicos en el Presupuesto del Estado, dicho Informe incluiría un conjunto de recomendaciones y debería ser presentado, previos los trámites reglamentarios pertinentes, al Gobierno para su aplicación.

La Proposición no de Ley incluía una exposición de motivos cuyo contenido literal es el siguiente:

«Desde hace dos años el presupuesto de la Seguridad Social registra crecientes déficits, a pesar de las elevaciones de los tipos de cotización y de las medidas aplicadas durante los últimos ejercicios con la finalidad de trasladar a las empresas los costes de las prestaciones que hasta la fecha venía cubriendo la Seguridad Social. Esta situación es particularmente grave en el caso de determinados regímenes de la Seguridad Social que se encuentran en situación de quiebra, evitada únicamente gracias a la absorción de sus déficits desde el régimen general.

La actual recesión económica ha agravado esta situación al generar una caída de la actividad económica y en consecuencia de cotizaciones a la Seguridad Social, por un lado, y de mayores necesidades de prestaciones sociales, por otro.

Estas problemáticas coyunturales y a corto plazo de la evolución presupuestaria actual de la Seguridad Social se agravarán con las problemáticas que pueden desencadenarse a medio y largo plazo a causa del envejecimiento de la población española, a causa del aumento del paro y a causa de la estructura financiera del sistema de la Seguridad Social español fundamentado en un régimen de reparto.

Por tanto, las decisiones que deberán adoptarse en este sentido no son coyunturales, sino de importante trascendencia, puesto que afectan a aspectos fundamentales del sistema de pensiones y por consiguiente deberían adoptarse sobre la base de una reflexión realizada en el ámbito del Congreso de los Diputados.

La problemática que amenaza la financiación de la Seguridad Social española tenderá a agravarse año a

año y es la misma que incide sobre los regímenes de la Seguridad Social de los demás países europeos. En algunos de estos países ya se han adoptado medidas a medio y largo plazo para paliar esta situación revisando los sistemas de pensiones y favoreciendo los instrumentos de complementariedad a la Seguridad Social. En España todavía no se han transformado los elementos financieros de forma que se asegure una solución del problema. Es del todo necesario que se analice la problemática actual de la financiación de la Seguridad Social y su proyección futura para prever las actuaciones que deberán adoptarse con la finalidad de evitar el incremento de los déficits públicos, como consecuencia de los mayores pagos de prestaciones y en especial de las pensiones por jubilación.

Por todo ello el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) presenta la siguiente Proposición no de Ley».

En el Anexo I se adjuntan los datos relativos a la publicación en el «B. O. C. G.» y en el Diario de Sesiones de la tramitación parlamentaria de la Proposición no de Ley. El día 2 de marzo de 1994 se constituyó la Ponencia con los siguientes señores Diputados:

Don JOAQUÍN ALMUNIA AMANN (G. S)
Don ALEJANDRO CERCAS ALONSO (G. S)
Don VICENTE GONZÁLEZ LIZONDO (G. Mx)
Don RAFAEL HINOJOSA I LUCENA (G. CiU)
Don FRANCESC HOMS I FERRET (G. CiU)
Don RODOLFO MARTÍN VILLA (G. P)
Don JOSÉ CARLOS MAURICIO RODRÍGUEZ (G. CC)
Don CONSTANTINO MÉNDEZ MARTÍNEZ (G. S)
Don CRISTÓBAL MONTORO ROMERO (G. P)
Don RICARDO PERALTA ORTEGA (G. IU-IC)
Don PEDRO ANTONIO RÍOS MARTÍNEZ (G. IU-IC)
Doña CELIA VILLALOBOS TALERO (G. P)
Don JON ZABALÍA LEZAMIZ (G. V-PNV)

Durante los trabajos de la Ponencia se han producido determinadas alteraciones en su composición:

— El señor Almunia Amann (G. S), permaneció como ponente hasta el día 17 de mayo de 1994, fecha en que fue sustituido por el señor Arnau Navarro (G. S).

— El día 21 de julio de 1994, doña Celia Villalobos Talero (G. P), fue sustituida por don Juan Carlos Aparicio Pérez (G. P).

— El día 7 de octubre de 1994, don Constantino Méndez Martínez (G. S), cesó en su actividad como miembro de la Ponencia y en su lugar fue nombrado ponente don Justo Zambrana Pineda (G. S).

— Don José M.^a Chiquillo Barber (G. Mx) sustituyó a don Vicente González Lizondo (G. Mx) el día 21 de octubre de 1994.

— Finalmente, don Emilio Olabarría Muñoz (G. V-PNV) se incorporó a los trabajos de la Ponencia el día 2 de

(1) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión del 6 de abril de 1995. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie E: Otros textos, 12 de abril de 1995, núm. 134.

noviembre de 1994 en sustitución de don Jon Zabala Lezamiz (G. V-PNV).

La Ponencia consideró necesario celebrar determinadas comparecencias de Ministros, altos cargos y expertos, que pudieran aportar sus conocimientos y experiencias sobre la reforma de la Seguridad Social.

Las comparecencias celebradas fueron las siguientes:

- Sr. Ministro de Trabajo. (Día 22 de marzo de 1994).
- Sra. Ministra de Asuntos Sociales. (Día 23 de marzo de 1994).
- Sr. Ministro de Economía y Hacienda. (Día 7 de abril de 1994).
- Sr. Secretario General de la Seguridad Social. (Día 7 de abril de 1994).
- Sr. Director General de Estadísticas Sociales y Demográficas del INE. (Día 4 de mayo de 1994).
- Sr. Director del Instituto de Demografía del CSIC. (Día 4 de mayo de 1994).
- Sr. Don Julio Segura, Catedrático de Teoría Económica y Director de la Fundación Empresa Pública. (Día 4 de mayo de 1994).
- Sr. Don José Barea, Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid. (Día 4 de mayo de 1994).
- Sr. Director General de la Tesorería de la Seguridad Social. (Día 17 de mayo de 1994).
- Sr. Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. (Día 17 de mayo de 1994).
- Sr. Don Víctor Pérez Díaz, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. (Día 17 de mayo de 1994).
- Sr. Don José Manuel Almansa Pastor, Catedrático de Derecho, Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Alcalá de Henares. (Día 17 de mayo de 1994).
- Sra. Directora General de Planificación de la Seguridad Social. (Día 25 de mayo de 1994).
- Sr. Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). (Día 25 de mayo de 1994).
- Sr. Director General del INEM. (Día 25 de mayo de 1994).
- Sra. Ministra de Sanidad. (Día 25 de mayo de 1994).
- Sr. D. José María Cuevas (CEOE). (Día 15 de junio de 1994).
- Sr. D. Ignacio Cruz Roche, Catedrático de Economía de la Universidad Autónoma de Madrid. (Día 22 de junio de 1994).
- Sr. D. José Antonio Herce. (Día 22 de junio de 1994).
- Sr. D. Nicolás Mallo. (Día 22 de junio de 1994).
- Sr. D. Juan Díez Nicolás. (Día 22 de junio de 1994).
- Sr. D. Juan Velarde, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).
- Sr. D. Felipe Serrano Pérez. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

— Sr. D. Ramón Alarcón Caracuel, Profesor de Derecho de Trabajo y Seguridad Social. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

— Sr. D. Félix Mansilla. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

— Sr. Secretario de Estado de Hacienda. (Día 7 de septiembre de 1994).

— Sr. D. Jesús Leal. (Día 7 de septiembre de 1994).

— Sr. D. Antonio Gutiérrez. (Día 12 de septiembre de 1994).

— Sr. D. Cándido Méndez. (Día 12 de septiembre de 1994).

— Sr. Secretario General de la Seguridad Social. (Día 27 de septiembre de 1994).

II. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de Seguridad Social constituyen en los países desarrollados, y muy especialmente en los países europeos, el eje central de las políticas de bienestar social dirigidas a mantener y mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, y que contribuyen de forma esencial a evitar la aparición de situaciones de necesidad y marginación.

Los sistemas de Seguridad Social, en su origen, se configuran en torno a dos modelos teóricamente distintos. Los modelos de corte continental, basados en la profesionalidad y carácter contributivo, tienden fundamentalmente a procurar el mantenimiento del nivel de vida de los trabajadores ante las contingencias protegidas (enfermedad, incapacidad, vejez, muerte...). Los modelos de corte universal, por su parte, se dirigen, más específicamente, a la cobertura de necesidades básicas de todos los ciudadanos para mitigar las consecuencias más severas de tales contingencias.

Sin embargo, la evolución histórica de la mayoría de los sistemas de protección ha conducido, inexorablemente, a la confluencia de ambos criterios en sistemas de corte mixto que persiguen, en definitiva, la cobertura de ambos objetivos en aras de un mayor bienestar y vertebración sociales.

Así ha ocurrido en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea en los que si bien las fórmulas protectoras adoptadas difieren en sus aspectos instrumentales, como consecuencia de sus diferentes trayectorias políticas, sociales y económicas, en lo esencial, puede decirse que existe una coincidencia fundamental en cuanto a los parámetros básicos de la acción protectora a dispensar, la financiación a través de sistemas de reparto y la gestión pública de tales sistemas. Coincidencias que se ven potenciadas por la política de convergencia en los niveles de protección impulsada por la Unión Europea, una vez abandonada la idea inicial de avanzar en la armonización de los propios sistemas.

En este contexto, el debate sobre evolución futura de los sistemas de Seguridad Social y las fórmulas para garantizar en todo momento su permanencia, estabilidad y progreso ha supuesto una constante que, si acaso se ha visto reforzada en las décadas de los años 80 y 90 como consecuencia de las transformaciones sociales operadas, pero que, en ningún supuesto —y así lo demuestra el

análisis de las medidas adoptadas en los diferentes países— ha representado la adopción de soluciones que implicaran un desmantelamiento de los sistemas protectores o una variación sustancial en sus características básicas, sino que, por el contrario, se ha basado siempre en medidas dirigidas a facilitar su consolidación y viabilidad y reforzar sus garantías de cara al futuro, respetando en todo caso el modelo preexistente.

Este debe ser también el contexto en el que se centre el debate abierto en España. Se trata de reforzar, consolidar y dar viabilidad futura al modelo de pensiones que ha ido configurándose en los últimos años, pues es el que mejor permite combinar adecuadamente los principios de seguridad y solidaridad, ya que:

1.º Asegura de forma solidaria, el acceso de los trabajadores a rentas de sustitución de sus ingresos de activo hasta un determinado límite (prestaciones contributivas).

2.º Corrige las consecuencias más severas de la pobreza mediante la transferencia de rentas básicas de compensación (prestaciones no contributivas).

3.º Universaliza determinadas prestaciones (asistencia sanitaria, servicios sociales y prestaciones familiares).

4.º Permite el acceso libre y voluntario a niveles de cobertura superiores a través de modalidades complementarias libres.

5.º Coincide en sus rasgos principales con los vigentes en la mayor parte de los países de la Unión Europea.

III. EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL

III.1. Evolución

La norma básica en materia de Seguridad Social en el ordenamiento español es el artículo 41 de la Constitución de 1978. En este precepto se establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en casos de desempleo. La asistencia y las prestaciones complementarias—añade— serán libres.

El artículo 41 de la Constitución de 1978 es, al mismo tiempo, un punto de partida y un punto de llegada. Es un punto de partida porque debe regir cualquier actuación en materia de Seguridad Social, en particular cualquier modificación que se introduzca en el sistema vigente. Es un punto de llegada porque supone la culminación de un proceso evolutivo que tiene su origen en los primeros seguros sociales que se establecen a principios del siglo xx.

La evolución del sistema de Seguridad puede estudiarse en tres grandes etapas:

1. Primera etapa (1900-1963)

El punto de partida de las políticas de protección social ha de situarse en la Comisión de Reformas Sociales. En el plano legislativo, deben destacarse la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 y, posteriormente, el Retiro Obreiro Obligatorio, instaurado en 1919 y en el que se opta cla-

ramente por un sistema contributivo, en virtud del cual la protección se reconocía exclusivamente a quienes ejercían una actividad asalariada y siempre que no superasen un determinado nivel de ingresos, guardando las prestaciones una cierta relación con las cotizaciones previamente efectuadas que eran de muy escasa cuantía.

Tras este primer paso, en donde sólo existía un único instrumento de protección, los mecanismos protectores desembocan en un conjunto de seguros sociales, entre los que destaca el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) cuyas prestaciones se mostraron claramente insuficientes. Surgen nuevos mecanismos de protección, articulados a través del Mutualismo Laboral, con la finalidad de complementar la protección preexistente, organizándose por sectores laborales y cuyas prestaciones guardaban ya cierta relación con los salarios. Estos nuevos mecanismos de protección adolecían de graves disfunciones en casi todas sus manifestaciones. Desde el punto de vista de la protección, junto a la muy escasa y en gran parte «congelada» que dispensaba el SOVI, la derivada del Mutualismo Laboral estaba condicionada por la situación económica del sector correspondiente, lo que conducía a discriminaciones entre la población laboral. Desde el punto de vista financiero, se producían desequilibrios como consecuencia de la fragmentación de la protección por sectores laborales, unos en declive y otros en auge. Y desde el punto de vista de la gestión, la multiplicidad de Mutualidades, la eficiencia y la coordinación.

En síntesis, se trataba de un modelo insolidario, puesto que no protegía por igual a la población trabajadora, y poco apto para dar respuesta a las demandas de protección de la sociedad española, que ya a principios de los 60 comenzaba a experimentar importantes transformaciones económicas y sociales y, asimismo, necesitaba de fórmulas de protección social adecuadas a las nuevas realidades.

2. Segunda etapa (1963-1976)

El punto de partida de esta etapa lo constituye la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, cuyo objetivo principal era la implantación de un modelo unitario e integrado de protección social, con una base financiera de reparto, gestión pública, haciendo desaparecer plenamente el ánimo de lucro, y participación del Estado en la financiación.

Sin embargo, ese conjunto de grandes definiciones, algunas de las cuales aún perviven, que tuvieron su plasmación legal en la Ley de Seguridad Social de 1966, pese a suponer teóricamente un importante paso hacia delante, resultó en la práctica menos eficaz fundamentalmente como consecuencia de diversos factores que distorsionaron los objetivos iniciales.

Así, el mantenimiento del antiguo sistema de cotización sobre bases tarifadas, y con el transcurso del tiempo alejadas de los salarios reales de los trabajadores, unido a la ausencia de garantía de revalorizaciones periódicas, dio como resultado el reconocimiento de prestaciones de cuantía insuficiente y cuyo poder adquisitivo fue rápidamente deteriorándose.

Igualmente, el principio de tendencia a la unidad no se plasmó en el entramado gestor, perviviendo el antiguo modelo con su multitud de entes y organismos superpuestos, lo que dificultaba una gestión plenamente racio-

nal y la eficacia de los mecanismos de atención a los ciudadanos y de control.

Tal estado de cosas hizo que muy rápidamente se plantearan modificaciones de importancia. La Ley 24/1972 y el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974 intentaron corregir los problemas financieros existentes, en particular a través de la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales.

Pero esta reforma, lejos de lograr el objetivo deseado, no consiguió equilibrar financieramente el sistema, pues su plena entrada en vigor en este ámbito fue demorada durante largos años. Tuvo, por el contrario, el efecto de introducir mayores tensiones del gasto en el ámbito de la protección.

3. Tercera etapa (1977-1994)

La etapa más reciente en la evolución del sistema de Seguridad Social en España coincide con la implantación de la democracia en nuestro país y las nuevas demandas sociales que ello conlleva. La Constitución de 1978, en la que también en el ámbito de la protección social se produce un consenso social y político, no cuestiona el sistema anterior, con independencia de cualquier consideración sobre la legitimidad del régimen en que se desenvolvió, y apuesta por su mantenimiento y perfeccionamiento.

La Constitución diseña, a su vez, un Estado de estructura compleja que rompió con el esquema de organización centralista del poder que mantuvo el régimen anterior. Son destacables, por su incidencia en el ámbito de la protección social, las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en la materia de asistencia social y Mutualidades no integradas en la Seguridad Social que configuran su acción protectora como subsidiaria y complementaria de la Seguridad Social que se presenta como un instrumento de protección principal.

La etapa democrática implica un importante paso adelante en la configuración del Estado de bienestar, a través de la introducción de una serie de reformas en los distintos campos que configuran el sistema de Seguridad Social, que han permitido acercar nuestro sistema protector a los vigentes en otros países del entorno europeo.

La primera de estas modificaciones fue la reforma institucional de la gestión, objetivo del Real Decreto Ley 36/1978, que procedió a concentrar las tareas de gestión en solamente cuatro entidades gestoras, que con carácter especializado abarcan los distintos aspectos de la acción protectora. El mencionado Real Decreto Ley, en función de lo acordado en los Pactos de la Moncloa, instauró un sistema de participación institucional de los agentes sociales a través de los Consejos Generales y Comisiones Ejecutivas de los citados Institutos. Se abrió así la gestión de la Seguridad Social al conocimiento y seguimiento de los agentes sociales, favoreciendo la transparencia y auspiciando la mejora y la racionalización de la Seguridad Social con las aportaciones y experiencias de los representantes de empresarios y trabajadores.

En el nuevo sistema de gestión las prestaciones económicas dependen del Instituto Nacional de la Seguridad Social; las prestaciones sanitarias del Instituto Nacional de la Salud; los servicios sociales del Instituto Nacional de Servicios Sociales; y las prestaciones relacionadas con

las actividades del mar del Instituto Social de la Marina. Además, se introduce la solidaridad financiera mediante la constitución de una única Tesorería general de la Seguridad Social.

A pesar de esta reforma institucional y de algunos pasos dados también en los últimos años 70 en cuanto a la revalorización de las pensiones —rápidamente desvirtuados por los elevados índices de inflación—, a principios de la década de los 80, el sistema de Seguridad Social presentaba una serie de problemas que ponían en cuestión su viabilidad y que pueden sintetizarse en los siguientes:

— Una fuerte incertidumbre sobre la evolución del sistema y su estabilidad futura, que quedó plasmada en varias iniciativas: la creación de una Comisión para el Análisis y la Racionalización de la Seguridad Social (Acuerdo Nacional sobre Empleo) y el documento presentado por el Gobierno a las Cortes en 1982, conocido como «Libro Verde», en el que se plasmaba una posición gubernamental abierta al debate con las fuerzas sociales, sobre la viabilidad del sistema de Seguridad Social.

— Falta de cobertura social, al existir amplias capas de población sin protección, y escasa intensidad de la misma, reflejada en la existencia de pensiones muy reducidas para un gran colectivo de pensionistas, como consecuencia de los mecanismos de cotización con arreglo a los cuales se habían causado.

— Un nivel importante de utilización indebida de la protección (de la que el ejemplo más palpable era el crecimiento inusitado de las pensiones de invalidez) y de incumplimientos de la obligación de cotizar (favorecido por la escasa eficacia recaudatoria) que suponían, entre otros extremos, un factor de deslegitimación del propio sistema.

— El uso de los mecanismos de Seguridad Social para resolver problemas que le eran ajenos y que unido al otorgamiento de protección a determinados colectivos sin la correspondiente cobertura financiera, originó la asunción de importantes «cargas indebidas» con una notable incidencia en el gasto.

— La persistencia de graves deficiencias en la gestión, consecuencia de la falta de resultados inmediatos de la reforma del año 1978 que, además, originó una fuerte confusión contable que sólo recientemente ha sido posible resolver.

Ante esta situación durante la década de los 80 se adoptaron nuevas reformas. Se produjo una elevación de los topes máximos de cotización con la finalidad de potenciar el carácter contributivo del sistema y mejorar el nivel de las prestaciones. Se institucionalizó en cierto modo la revalorización anual de las pensiones en función de índice de precios al consumo. Se posibilitó la reconducción a sus justos términos del crecimiento de las pensiones de invalidez mediante el Real Decreto 1081/1984.

Un segundo paso lo constituyó la Ley 26 de 1985 que tuvo como principal finalidad establecer un mayor equilibrio y proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo realizado a través de la cotización y las prestaciones generadas con dicho esfuerzo. Para ello, se ampliaron los períodos necesarios para acceder a las prestaciones de 10 a 15 años, aunque de forma paulatina y con un amplio período transitorio. Y se amplió también, de 2 a 8 años, el período de cotización que sirve como base para el

cálculo de la cuantía de las pensiones, obteniéndose con ello un reflejo, más acorde con la realidad, del esfuerzo contributivo realizado por el trabajador.

Estas dos medidas, además de coadyuvar a la estabilidad económica del sistema al reconducir en parte la necesaria correlación entre cotizaciones y prestaciones, sirvieron también para homologar en gran medida la acción protectora que dispensan los distintos Regímenes de la Seguridad Social, cuyo número quedó reducido a menos de la mitad de los anteriormente existentes.

La Ley 26/1985 implantó además otras medidas dirigidas al perfeccionamiento de la acción protectora del sistema, como fueron la supresión del requisito del alta para las pensiones de jubilación e invalidez y el establecimiento, por vez primera, de la revalorización automática de las pensiones en función del índice de precios al consumo, al inicio de cada ejercicio.

Esta Ley que tuvo como elemento negativo la falta de consensos sociales y políticos amplios se ha revelado positiva, para la consolidación del sistema, su estabilidad y el desarrollo posterior de su acción protectora.

Otro aspecto básico de la reforma de la acción protectora lo constituye el proceso progresivo de mejora de las pensiones mínimas hacia la equiparación de la pensión mínima familiar al salario mínimo, el incremento de las cuantías al resto de estas pensiones, y la equiparación de sus importes cuando las circunstancias personales del pensionista sean similares.

A su vez, las medidas adoptadas desde 1989 en orden a la revalorización de las pensiones han logrado el mantenimiento del poder adquisitivo de todas ellas en línea con los acuerdos alcanzados con los interlocutores sociales en cada momento.

En este ámbito de mejora de las prestaciones, así como en el de la potenciación de su financiación, incide también la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales que, iniciada como ya se dijo en 1983 y 1984, tuvo su continuación en los años 1989, 1990 y 1993 en los que se dieron una serie de pasos en tal sentido que, además de tales objetivos, tenían como finalidad una mejor distribución del esfuerzo contributivo entre empresas y sectores productivos, en función de su utilización del factor trabajo.

Otro apartado en este proceso de reformas lo constituye la reforma de 1989 de la estructura financiera de la Seguridad Social con el fin de clarificar las fuentes de financiación, deslindándose éstas en función de la naturaleza de la protección dispensada, de manera que las de carácter contributivo se financien fundamentalmente con cargo a cotizaciones sociales, y las de carácter no contributivo lo hagan básicamente a través de impuestos, es decir, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad.

Un paso más en este proceso de reformas es la efectiva extensión a todos los ciudadanos de la asistencia sanitaria que, recogida en la Ley General de Sanidad, se articula en el Real Decreto 1088/1989, y el establecimiento, mediante la Ley 26/1990, de pensiones no contributivas de vejez e invalidez en favor de las personas carentes de recursos que se encuentren en situación de necesidad, hayan o no cotizado previamente, así como la universalización de las prestaciones de protección a la familia y la extensión de los servicios sociales.

Por último, la mejora de la gestión ha sido otro de los ámbitos en el que también se han adoptado múltiples medidas de reforma cuyos objetivos podrían resumirse en: la configuración de una administración recaudatoria propia de la Seguridad Social que consiguiera elevados niveles de eficacia en este ámbito; y la simplificación y agilización de los trámites para reconocimiento de las prestaciones, hasta conseguir que no exista interrupción de rentas por pasar de activo a pasivo. Todo ello, unido a una potenciación de la atención e información al público y una mayor transparencia económica, financiera y contable.

La conclusión de esta evolución histórica es la conversión de un sistema concebido originalmente con carácter exclusivamente profesional en un sistema con componentes universales. Lógicamente esta evolución ha ido acompañada de un cambio en la estructura de ingresos del sistema que, de financiarse sólo por cotizaciones, ha pasado a tener un componente de financiación estatal creciente, como corresponde al crecimiento de las prestaciones universales.

Por otra parte, esa tendencia ampliatoria se ha observado no sólo en el ámbito subjetivo o personal, sino también en el ámbito de la acción protectora, pasando de un sistema inicialmente destinado a cubrir sólo determinadas contingencias (fundamentalmente vejez e invalidez) a un sistema de práctica cobertura compleja.

En paralelo a toda esta tendencia ampliatoria, el presupuesto de la Seguridad Social y su peso en la economía nacional ha crecido de forma espectacular.

La interrelación entre desarrollo del sistema de la Seguridad Social y democracia ha dado lugar a que, en función del reciente establecimiento de ésta, la Seguridad Social no haya adquirido todavía su pleno desarrollo y consolidación a pesar de los importantes cambios realizados en este período democrático.

III.2. El sistema de Seguridad Social español y los sistemas europeos

La creación y el establecimiento de la Ponencia «para el análisis de los problemas del sistema de la Seguridad Social» ha de enmarcarse, asimismo, en el ámbito de reflexión y debate que se ha producido y se sigue produciendo en la Unión Europea y en los distintos Estados que la conforman sobre los sistemas de protección social.

En el ámbito de la Unión Europea, se reafirma que la protección social constituye un factor básico del modelo europeo de sociedad. El propio Tratado de la Unión establece como una de sus finalidades el lograr y mantener un alto nivel de empleo y de protección social en el marco de un crecimiento económico sostenido que permita, a su vez, un alto nivel y calidad de vida que tenga en cuenta la cohesión económica y la solidaridad entre los Estados miembros.

En este contexto nuestro país debe asumir aún un esfuerzo para reducir la distancia que nos separa de los niveles de bienestar de la media comunitaria, en la medida en que vayamos acercando a la media europea el porcentaje de PIB que dedicamos a gastos sociales y a pensiones.

De igual modo y abandonando cualquier idea de armo-

nización de los sistemas de protección social, Europa ha establecido la conveniencia y la necesidad de unas políticas de convergencia que, partiendo de la definición de unos objetivos comunes, posibiliten a los Estados hacer evolucionar sus sistemas hacia la consecución y mantenimiento de tales objetivos.

No obstante los sistemas de protección social se encuentran, en todos los países europeos, en fase de acomodación. Europa gasta, en promedio, más de una cuarta parte de su riqueza en la cobertura de los gastos sociales, pero sus sistemas de protección social se enfrentan a una serie de desafíos y a la aparición de nuevas demandas de protección originadas por factores como el envejecimiento de la población —con un efecto en las pensiones y en la demanda de servicios sociales de las personas de edad— la modificación de las estructuras familiares —que aconsejan la conveniencia de introducir cambios en los modelos de Seguridad Social establecidos—, el incremento de los gastos sanitarios —generado en parte por la aparición de nuevas tecnologías de alto coste, que favorecen además una mayor demanda de servicios—, la evolución de los gastos de desempleo —que, además, de su efecto inmediato respecto a los propios gastos de desempleo, propicia la necesidad de articular medidas que posibiliten a la población desempleada insertarse en el mercado de trabajo o que permitan, en especial a los colectivos de difícil entrada en el mercado de trabajo, la cobertura de sus necesidades más básicas—, etc. Ahora bien, la aparición de toda esta serie de desafíos no ha puesto en cuestión los propios sistemas de protección social, que sigue valorándose como un elemento esencial de vertebración social y de las señas de identidad europeas. Como se recuerda en el «Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo», el logro y el mantenimiento de un alto nivel de protección social no puede valorarse únicamente como un coste, sino también como un elemento básico de la competitividad.

No se trata pues de modificar los sistemas de protección social, sino de ir adaptándolos de forma permanente, tanto desde la vertiente de los gastos, a fin de que vayan dando respuestas de protección a las necesidades sociales, y que su evolución vaya acomodándose a la generación de la riqueza, como desde la vertiente financiera, en la que se propone, sin perjuicio de la peculiaridad de cada sistema, ir adecuando la financiación a la naturaleza de la protección, así como buscar fórmulas alternativas de financiación, que posibiliten que la financiación de esos sistemas no recaiga exclusivamente o de forma excesiva sobre el factor trabajo, con los consiguientes efectos en el empleo.

Por otra parte, en los distintos Estados de la Unión Europea se entabló en los años 80 una discusión en torno a la Seguridad Social, su estructura, la protección dispensada o su viabilidad. Sin embargo, la discusión no era de naturaleza ideológica, sino que se trataba de buscar fórmulas y métodos que garantizaran la estabilidad del sistema como tal y el nivel de prestaciones alcanzado. Se trataba y se trata de consolidar el sistema, no de poner en cuestión éste. Ningún país europeo ha modificado ni el modelo de protección social ni el sistema de financiación (en todos de reparto).

En la totalidad de los países, el período de la crisis económica de los años 70 ha sido una de las experiencias más difíciles para las instituciones de la Seguridad Social.

Durante los últimos años de la década de los 70 y primeros de la década de los 80, los sistemas de Seguridad Social centraron su preocupación en la estructura de las prestaciones, con objeto de efectuar un control más exhaustivo de los gastos.

Sin embargo, y pese a los graves problemas económicos de los años 70 y principios de los 80, los sistemas de Seguridad Social se caracterizaron por su estabilidad. Incluso durante la crisis económica, los gobiernos reconocieron la importancia de la Seguridad Social, así como la adhesión de los colectivos a los sistemas vigentes.

A la Seguridad Social en sí y, en particular, al sistema de pensiones y precisamente durante la crisis económica, le ha sido reconocido el papel de ser uno de los pilares institucionales de la sociedad contemporánea, y su creciente importancia en el marco de la política económica y social.

En una breve síntesis de las reformas introducidas por la generalidad de los países europeos durante esta época, se pueden citar por su importancia:

a) En relación con la revalorización de las pensiones, se considera que las pensiones de Seguridad Social no deben proporcionar un simple nivel de subsistencia, sino un nivel decoroso de vida y, en esta línea, aunque diferentes países aplazaron durante algún tiempo la revalorización de las pensiones (Alemania, Bélgica) trataron de adecuarlas a la evolución del salario disponible, a la evolución del índice de precios al consumo, a la situación económica o a una combinación de todas ellas.

b) Se introdujeron mecanismos tendentes a flexibilizar la edad de jubilación, para facilitar a los trabajadores el paso a la inactividad total o parcial, fomentando, por otro lado, la prolongación de la vida activa.

c) Se establecieron fórmulas no contributivas, puesto que si los sistemas contributivos son eficaces en la situación de pleno empleo, sin embargo requieren el establecimiento en paralelo de niveles no contributivos en los períodos de crisis económica. En buena parte de los países europeos se implantaron, precisamente en este período, fórmulas a través de las cuales se adquirirían prestaciones por aquellas personas que no adquirirían derecho en el nivel contributivo o lo era muy mermado. Esta posición tuvo reflejo en la casi totalidad de los países europeos, precisamente durante la crisis económica, implantando prestaciones para aquellas personas que no adquirirían derecho alguno, o muy mermado, de los sistemas contributivos.

d) Las transformaciones de las fuentes de financiación se manifiesta bien por una mayor participación del Estado en la financiación de los sistemas contributivos a fin de no aumentar las cuotas, bien financiando directamente a través de esta vía determinadas parcelas de la acción protectora (protección a la familia, asistencia sanitaria, entre otras).

e) Durante la etapa de la crisis económica, y también actualmente, se han intensificado los mecanismos de control que hagan difícil o imposible el disfrute indebido de las prestaciones (mayores controles en la prestación de invalidez, entre otros).

Por último, la evolución más reciente, concretamente

en los años 90, pone de manifiesto que ninguno de los países de la Unión Europea ha introducido modificaciones en sus respectivos sistemas de Seguridad Social que supongan un cambio de modelo de protección social. Igualmente, el sistema de reparto existente en todos los países no ha sido sustituido por otro.

Las modificaciones se han centrado, fundamentalmente, en lo que respecta a determinadas prestaciones y, especialmente, a las pensiones.

La pensión de jubilación es quizá la que más atención ha demandado en los países europeos. En algunos de ellos se han modificado los requisitos para acceder a la jubilación antes de los 65 años (Alemania); en otros se ha tendido hacia la igualación de la edad de jubilación para hombres y mujeres (Bélgica, Reino Unido, Grecia y Portugal). En otros casos las modificaciones se han introducido en un retraso de 5 años de la edad de jubilación, como es el caso de Italia. Por último, en algunos países se han incrementado los períodos de cotización para alcanzar la pensión completa (en Francia se pasa de 37,5 a 40 años) o se ha aumentado el período de cotización a tener en cuenta para determinar la cuantía de la prestación (en Italia se pasa de 5 años a 10 años; en Francia de 10 años a 25 años).

Las pensiones de invalidez también han experimentado modificaciones que o bien tienen como contenido variar el concepto de inválido a fin de evitar abusos en el acceso a la pensión de invalidez (Alemania y Países Bajos), o bien han endurecido los controles médicos y relativizado las consideraciones socioeconómicas para establecer claramente la incapacidad para el trabajo (Reino Unido).

IV. LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

IV.1. Introducción

El artículo 86 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, establece un sistema de recursos constituido por aportaciones presupuestarias del Estado, cuotas de las personas obligadas, cantidades recaudadas en conceptos de recargos, sanciones u otros de naturaleza análoga, frutos, rentas o intereses y cualesquiera otros ingresos. El actual marco normativo contempla, asimismo, las peculiaridades derivadas de la existencia de Comunidades Autónomas sujetas al régimen de concierto o convenio para la financiación en la actualidad de la asistencia sanitaria y los servicios sociales.

Este mecanismo diversificado de financiación no es original del sistema español. Por el contrario, los sistemas de seguridad social se financian a través de una variada serie de recursos que la oportunidad económica o las circunstancias sociológicas han permitido allegar en cada caso concreto.

Desde una perspectiva económica podríamos reconducir estos recursos a tres grandes grupos: cotizaciones sociales, transferencias y otros ingresos. Más aún, podríamos centrar estas consideraciones en las cotizaciones sociales y las transferencias del Estado que cubren sustancialmente su Presupuesto.

IV.2. La evolución del sistema de recursos

En la década de los setenta el sistema financiero de la Seguridad Social era marcadamente contributivo. Es decir, la financiación se nutría básicamente de cotizaciones sociales, mientras que el peso de las transferencias estatales era muy bajo. En este sentido resulta especialmente esclarecedor examinar los cuadros núms. 1 y 2.

El análisis de las series aportadas permite constatar cómo las cotizaciones sociales, en términos porcentuales, han perdido, en cuanto a su participación en la financiación del sistema, casi 23 puntos porcentuales en el período comprendido entre 1977 y 1994. Correlativamente las transferencias de la Administración del Estado han pasado de un 3,64 por ciento a un 25,70 por ciento. Si en nuestro análisis incluimos los datos contenidos en el Presupuesto de la Seguridad Social para 1995 comprobaremos cómo la tendencia incluso se acentúa, dado que si en 1994 las cotizaciones sociales constituyen un 69,30 por ciento de los recursos, en 1995 alcanzarán sólo el 65,99 por ciento. Por supuesto, en el mismo ejercicio las transferencias de la Administración del Estado incrementan su participación de un 25,70 por ciento a un 28,35.

Una vez comprobado que las cotizaciones sociales han perdido peso específico en el sistema conviene analizar las razones que explican este comportamiento.

IV.3. Las cotizaciones sociales

El importe de las cotizaciones sociales depende lógicamente de tres factores: El número de cotizantes, la base media de cotización y el tipo de cotización.

Estas tres variables no han experimentado una evolución similar en los últimos ejercicios como comprobaremos a continuación.

El número de cotizantes, es decir, de los afiliados es una magnitud que mantiene estrecha relación con la situación económica.

La cifra de cotizantes descendió hasta 1984, se recuperó hasta 1991 y cayó de nuevo en 1992 y 1993. El cuadro que se adjunta con el número 3 relativo a la evolución del número de afiliados en alta es especialmente revelador.

Por lo que se refiere a las bases de cotización se han acercado paulatinamente y de modo importante a los salarios. Esta circunstancia puede percibirse claramente en el cuadro núm. 4. La aproximación de las bases de cotización a los salarios reales se inició en 1983 y 1984, tuvo su continuación en los años 1989, 1990 y 1993 en los que se dieron una serie de pasos en tal sentido que, además de tales objetivos, tenían como finalidad una mejor distribución del esfuerzo contributivo entre empresas y sectores productivos en función de su utilización del factor trabajo.

En el plano normativo el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 1/1994 establece que las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social serán los que establezca cada año la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, las bases de cotización a la Seguridad Social, en cada uno de sus regímenes, tendrán como tope mínimo las cuantías del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementados en un sexto, salvo disposición expresa en contrario.

En el mismo sentido la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 ha establecido un tope máximo a la base de cotización cifrado en 362.190 pesetas mensuales y un tope mínimo equivalente a las cuantías del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementados en un sexto, salvo disposición expresa en contrario.

En tercer lugar, el tipo de cotización en 1982 era un 32,10 %, en 1983 fue un 30,60 %, en 1984 descendió al 29,10 %, y se estabilizó en los años posteriores en un 28,80 % hasta 1993 en que pasó a ser del 29,30 %. Todo ello se detalla en el cuadro núm. 5.

En este sentido, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 ha disminuido en un punto los tipos de cotización, de modo que en el Régimen General quedan establecidos, para las contingencias comunes, en el 28,3 por ciento, del que el 23,6 por ciento será a cargo de la empresa y el 4,7 por ciento a cargo del trabajador, compensando esta minoración con el sistema impositivo general, lo que favorece una mejora de la competitividad y del empleo.

Por todo ello, cabe decir que la financiación de la Seguridad Social se fundamenta principalmente en las cotizaciones sociales (para el ejercicio de 1995 están presupuestados 7,19 billones de pesetas, de los que 6,6 billones corresponden a cuotas de trabajadores ocupados, que cubrirán el 65,99 % de todos los ingresos). En cambio, las transferencias del Estado se elevan a 3,1 billones de pesetas y cubren el 28,3 % de los ingresos.

A pesar de la progresiva pérdida de peso de las cotizaciones en los ingresos totales en los últimos años (a principio de la década de los 80 las cotizaciones sociales financiaban alrededor del 90 % de los ingresos, casi 30 puntos más que en la actualidad), todavía representan un volumen de recursos superior a los gastos que se derivarían de las prestaciones contributivas que efectúa la Seguridad Social.

El menor peso relativo de la participación de las cotizaciones sociales no se debe tanto a la reducción de las cuotas individuales, sino antes bien a un rápido incremento de los gastos en prestaciones que efectúa la Seguridad Social y que el Estado ha debido cubrir con nuevas aportaciones presupuestarias.

Cabe destacar la importancia del coste de las cotizaciones sociales en la remuneración total de los asalariados. En 1964, representaban el 11,9 % de la remuneración de los asalariados. En 1978 este porcentaje ya representaba el 20,6 % y en 1993 el 25,1 %. Es evidente que la importancia de este coste cuestiona toda posibilidad de incrementar las cotizaciones, especialmente si se compara este peso al que tiene en las demás economías europeas. Así, en 1991 las cotizaciones a la Seguridad Social significaban como media el 20,5 % de la remuneración de los asalariados en la Comunidad Europea.

En la distribución de las cotizaciones entre trabajadores y empresas, en el año 1995 las empresas financian el 74,0 % de las cuotas, mientras que los trabajadores cubren el 26,0 % restante, siendo esta proporción aún más acusada en el régimen general.

IV.4. Las aportaciones del Estado

La consecuencia fundamental del menor peso ponderado de las cotizaciones sociales en la financiación del sistema es el correlativo aumento de las transferencias públicas que en 1995 superarán los tres billones de pesetas.

Desde un punto de vista técnico puede defenderse la financiación mediante aportaciones públicas desde el momento en el que el sistema de prestaciones se universaliza. No obstante, la financiación mediante transferencias públicas tiene dos límites, el margen de incremento de la presión fiscal y la contención del déficit público.

En 1977 los Pactos de la Moncloa señalaron como objetivo que las transferencias del Estado a la Seguridad Social llegaran a representar el 20 por ciento de sus ingresos para 1984. El siguiente hito lo constituye la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989. Por primera vez, la transferencia del Estado a la Seguridad Social se convierte en una aportación finalista para financiar parte de los elementos universales y no contributivos del sistema.

Esta fórmula se ha reproducido en los sucesivos Presupuestos Generales del Estado. De este modo la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 establece en su articulado una aportación global del Estado de 3.088.086 millones de pesetas.

Las aportaciones del Estado para 1995 en un esquema que diferencia las operaciones corrientes y de capital se puede observar en el cuadro núm. 6.

Las transferencias del Estado a la Seguridad Social por secciones y conceptos se contienen en los cuadros núms. 7, 8, 9 y 10.

En suma, puede sostenerse que continúa el proceso iniciado en 1989 respecto de la ordenación de los flujos financieros del sistema, de modo que las prestaciones contributivas quedan básicamente financiadas mediante cotizaciones sociales, mientras que la aportación del Estado se proyecta con una delimitación a la cobertura de la asistencia sanitaria y a la de complementos a mínimos de pensiones, así como de las prestaciones no contributivas, en función del carácter de una y otras, quedando técnicamente aceptada a tales fines la subvención específica originada a cada uno de ellos.

V. LOS GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

No cabe duda de que los gastos de la Seguridad Social han evolucionado de modo muy rápido desde principios de la década de los ochenta. En efecto, si en 1981 el total consolidado de gastos ascendía a 2.097.299 millones de pesetas, en 1995 esta cifra será de 10.893.245 millones de pesetas.

Un detalle del gasto por naturaleza económica puede observarse en el cuadro núm. 11.

Si el gasto consolidado del sistema de la Seguridad Social se pondera con el PIB el resultado es similar. En 1980 los gastos de la Seguridad Social constituían el 11,44 del PIB, mientras que en 1995 se situarán en el 15,95 %. Resulta especialmente claro, en esta línea, el cuadro núm. 12.

El incremento continuado de los gastos del sistema no obedece a una causa única sino a una pluralidad de razones. En materia de pensiones responde en primer lugar, al envejecimiento de la población. Es notorio que la esperanza de vida de los españoles se ha incrementado y, por tanto, son más y por más tiempo los que perciben pensiones del sistema. También es cierto que se ha mejorado la cobertura del sistema y en determinadas circunstancias se ha facilitado el acceso a la causación de pensiones. Otro factor decisivo, derivado del bajo nivel inicial de las pensiones, ha sido el llamado efecto sustitución, según el cual el coste de las nuevas pensiones es superior al de las pensiones que dejan de ser satisfechas. Por término medio los nuevos pensionistas perciben pensiones superiores a los antiguos y sustancialmente superiores a las que percibía el colectivo de los pensionistas que causaron baja por muerte. En 1994 la pensión media de las altas registradas de nuevos pensionistas fue de casi 70.000 pesetas, un 33 % superior a la pensión media de las bajas que fue de 53.000 pesetas.

En segundo lugar a las mejores condiciones de cumplimiento de los requisitos que exige la Seguridad Social para el cobro de la pensión. Es decir, cuantías y períodos de cotización. Por este motivo la pensión media, en el mismo período de 1986-1993 ha aumentado en un 80 %.

Finalmente debe destacarse la implantación de la revalorización automática de las pensiones a partir de la Ley 26/1985, de 31 de julio, y del sistema de pensiones mínimas.

Esta realidad se debe: en primer lugar a la voluntad política de incrementar las pensiones mínimas por encima del I.P.C. Así, entre 1986 y 1994 las pensiones mínimas se han revalorizado en un 68,7 %, mientras que el Índice de Precios al Consumo se ha incrementado en un 53,4 %.

Con todo, es preciso significar también que la revalorización anual de todas las pensiones superiores a la media y muy singularmente las que estaban en el tope máximo tuvieron hasta el año 89 revalorizaciones inferiores al resto de las pensiones.

El aumento de gasto en asistencia sanitaria responde, asimismo, a una variada gama de razones. El derecho a asistencia sanitaria se ha extendido a la práctica totalidad de la población, de modo que el sistema en este campo ha dejado de ser contributivo para pasar a ser universal. El mayor nivel cultural y los nuevos hábitos de vida implican una intensificación de la demanda sanitaria con empleo de tecnologías cada vez más costosas. La aparición de nuevas patologías y también aquí el envejecimiento de la población, han contribuido al aumento del gasto en asistencia sanitaria.

En cuanto a la incapacidad laboral transitoria, el aumento del número de procesos y la duración media de los iniciados parecen indicar que ha sido utilizada más allá de las finalidades previstas en la Ley. No parece temerario sostener que la situación de crisis económica haya favorecido que la incapacidad laboral transitoria sea un procedimiento para aliviar costes laborales y necesidades sociales, como se reconoce en el informe elaborado por la Unidad de Lucha contra el Fraude, creada por el Gobierno en 1993.

La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fis-

cales, Administrativas y de Orden Social ha introducido reformas que deberán tener efectos en los resultados de esta parcela del sistema. Una explicación más detallada puede encontrarse en los cuadros núms. 13 y 14.

VI. ANÁLISIS COMPARATIVO DE GASTOS E INGRESOS

El análisis realizado hasta ahora sobre los recursos y gastos del sistema de Seguridad Social nos permite obtener algunas conclusiones.

En principio, debe tenerse en cuenta que aunque en un plano jurídico o contable no exista déficit en el sistema, o éste sea muy pequeño, desde un plano económico puede sostenerse que ello se debe al permanente y progresivo incremento de las transferencias estatales o del recurso a préstamos con el Estado: Las cotizaciones sociales pierden importancia frente a los recursos presupuestarios que recibe la Seguridad Social.

En el capítulo de gastos se produce un sostenido crecimiento en todas sus categorías. Ahora bien, el crecimiento no es sólo numérico, sino que conlleva un cambio de naturaleza. Las prestaciones no son ahora sólo contributivas, sino que en materias importantes el influjo no contributivo y universalista se ha hecho presente en el sistema. La asistencia sanitaria, las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas son todas ellas ejemplos de los aspectos generalizadores y de cobertura universal que se entrecruzan en el sistema con los tradicionalmente contributivos (cuadro núm. 15).

Si todo lo anterior es predicable del conjunto del sistema, la insuficiencia de las cotizaciones sociales se agudiza más cuando se distingue entre los distintos regímenes. En el agrario, por ejemplo, si las cuotas de los afiliados ocupados alcanzarán en 1995, 181.976 millones de pesetas, por el contrario las aportaciones del Estado son más del doble que la citada cifra, en concreto 406.950 millones. El cuadro núm. 16 permite constatar lo apuntado más arriba.

Las mismas consideraciones pueden formularse si las magnitudes que se comparan es el número de cotizantes y el número de pensionistas. Sólo en el régimen general y en el régimen de trabajadores autónomos la relación cotizante pensionista es superior a dos; en todos los demás regímenes: agrario, minería, trabajadores del mar y empleadas del hogar, hay más pensiones que cotizantes, lo que los hace financieramente inviables.

Con todo lo anterior hemos descrito la situación actual de recursos y gastos del sistema de Seguridad Social. En el siguiente apartado se analizará la incidencia de factores futuros en el equilibrio financiero de la Seguridad Social.

VII. FACTORES FUTUROS QUE PUEDEN INCIDIR EN LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Son muchas las variables que pueden incidir en la variación futura del régimen de pensiones de la Seguridad Social. Pese a todo podemos enunciar aquí algunas de ellas.

VII.1. Variable demográfica: el envejecimiento de la población

Los países desarrollados en general, y los europeos en particular, están experimentando una evolución demográfica caracterizada por un envejecimiento de la población, derivado tanto de la caída de las tasas de natalidad como del aumento de la esperanza de vida, que podría tener, especialmente de cara al futuro, efectos sobre el sistema de Seguridad Social.

El incremento de la esperanza de vida llevará consigo un crecimiento de los gastos relacionados con la vejez, tanto los referidos a prestaciones económicas, como los de la asistencia sanitaria y servicios sociales. La caída de la tasa de natalidad implica la disminución del número de personas en edad de trabajar, es decir, de los considerados potencialmente activos, lo que constituye otro factor a tomar en consideración.

No obstante, las especiales características de la población española hacen que algunos de estos problemas, que ya se están planteando en otros países europeos, se experimenten en nuestro país con cierto retraso, por lo que la cuestión demográfica, en sí misma, no adquirirá características preocupantes hasta la tercera década del próximo siglo. Debe considerarse, además, la existencia aún en España de un importante sector de población potencialmente activa —esencialmente mujeres dado el retraso que en su incorporación al mundo laboral llevamos con respecto a otros países europeos— así como los factores migratorios (cuadros núms. 17, 18 y 19).

En la estabilidad del sistema tendrá una gran influencia la evolución de la esperanza de vida, ya que las variaciones que se producen influyen de forma notable en el número de personas que acceden al derecho a pensión y en el tiempo durante el que percibirán esa renta económica, normalmente de carácter vitalicio.

En este sentido, la evolución de la esperanza de vida en España, como consecuencia de los avances de la medicina y de los mayores niveles de bienestar social, ha llevado a que en 1940 esta expectativa era de 50 años al nacer y de casi 11 años a la edad de 65, y en 1990 se sitúa en 77 años al nacer y en casi 18 a los 65 años.

Ello lleva a que los parámetros sobre los que se constituyó inicialmente la estructura de la protección social se hayan visto ampliamente superados: quienes alcanzan hoy la edad de jubilación disfrutan de casi 7 años más de esperanza de vida que quienes lo hacían hace 50 años, tendencia que previsiblemente continuará en el futuro y que tendrá como lógica consecuencia un aumento del número de pensionistas y del gasto en pensiones.

Todos los estudios disponibles señalan que en las próximas décadas el crecimiento del número de pensiones será constante, aunque más moderado que en décadas pasadas, ya que comenzará a tener efecto la llegada a la jubilación de las generaciones nacidas tras el período de Guerra Civil.

En esta evolución resulta fundamental la realidad del aumento de la esperanza de vida de la población (España es uno de los países europeos con una esperanza de vida más alta) y, en especial, su aumento para las personas que alcanzan los 65 años (prácticamente se ha dupli-

cado). Esta situación, evidentemente positiva desde la perspectiva sanitaria, tiene unas repercusiones importantes en lo que se refiere a prestaciones, ya que se alarga el período de cobro de prestaciones económicas, sanitarias y sociales con el consiguiente incremento de la cuantía del gasto.

Ante las perspectivas sobre la evolución del número de pensiones, a corto, a medio y largo plazo es preciso resaltar:

— Entre los años 1995 y 2000, el número de pensiones aumentará en torno al 1,6 % anual.

— Entre los años 2000 a 2020 aumentará en tasas cercanas al 1 %. A partir del 2020 aumentará a un ritmo superior al 1 %.

VII.2. Ocupación y cotización

El seguro incremento de las pensiones exige que, simétricamente, se eleven alguna o algunas de las otras variables que determinan la fórmula del equilibrio de un sistema de reparto. La más significativa y practicable es el aumento de la tasa de ocupación, mucho más exigible por el incremento del trabajo a tiempo parcial y temporal observable en la situación laboral española, o, lo que es lo mismo, un incremento equivalente del número de empleados-cotizantes, algo superior al 1 % de tasa media interanual, tal como ha sucedido en los últimos 10 años.

En las últimas décadas el empleo ha seguido una evolución cíclica, por ejemplo, en 1994 había 12,1 millones de afiliados ocupados, un 17,5 % más que en 1980, pero un 4 % menos que los 12,6 millones de cotizantes existentes en 1991. Resulta evidente que la coyuntura laboral está estrechamente correlacionada con el crecimiento económico. Necesitamos que la economía crezca para que se cree empleo, pero no todo crecimiento económico crea empleo, por lo que en el futuro será preciso estimular especialmente un crecimiento económico sensible a la creación de empleo. En un sistema de la Seguridad Social de «reparto», es necesario garantizar un progresivo y continuado incremento del empleo y del número de empleados y cotizantes para poder, a su vez, garantizar también los recursos suficientes para mantener el actual sistema de prestaciones. En todo caso, el dato más relevante para consolidar la viabilidad del sistema de pensiones reside en la capacidad de la Nación de producir incrementos reales de su renta equivalentes a los incrementos de las obligaciones del sistema y a que se produzca una redistribución equitativa de la misma.

VII.3. Tasa de actividad y emigración

Un factor significativo en la financiación de la Seguridad Social en el futuro será la tasa de actividad de la sociedad española. Es conocido que en la actualidad España tiene la tasa más baja de actividad de la Unión Europea. De acuerdo con los datos que proporciona la encuesta de población activa la tasa de actividad total se situaba en el 49,1 por ciento en el primer trimestre de 1994.

Estos datos pueden confirmarse en el cuadro núm. 20.

No obstante, la distribución de la tasa de actividad no es semejante por sexos. Es mucho más baja la tasa de actividad de las mujeres que la de los varones en la socie-

dad española. Esta circunstancia podrá permitir que dado el margen existente pudiera incrementarse la tasa de actividad general a costa de un incremento de la tasa de actividad femenina.

En cualquier caso, como conclusión, puede sostenerse que la baja tasa de actividad de la población española puede hacer concebir esperanzas sobre un futuro si se mantiene un ritmo de crecimiento sostenido.

No obstante si la tasa de actividad no respondiera en los términos previstos el número de activos podría completarse sobre la base de cotizantes procedentes de otros países.

Resulta muy difícil elaborar predicciones sobre el número futuro de trabajadores extranjeros afiliados al sistema, porque, entre otras razones, ello depende de las condiciones del mercado de trabajo y del mantenimiento o reforma de la normativa vigente.

Hasta hoy lo único que cabe decir es que el número de inmigrantes legales que entre 1981 y 1990 ha sido de 220.000 personas, no es excesivamente relevante para el futuro del sistema. Sin embargo, si la normativa cambiase, si las cifras se alterasen sustancialmente, estos hechos tendrían una repercusión directa en la capacidad de financiación de la Seguridad Social.

VII.4. Transformaciones sociales

En las últimas décadas los cambios sociales se han verificado con enorme rapidez afectando a cuestiones muy distintas que pueden tener influencia sobre los sistemas de Seguridad Social.

Así, por ejemplo, los cambios en el mercado de trabajo, con una clara tendencia hacia una mayor movilidad en el mismo, así como los efectos que se derivan de la internacionalización de la economía en un contexto cada vez más competitivo, plantean nuevos retos a los que los sistemas protectores deberán dar respuesta.

La ruptura de los ámbitos familiares tradicionales, y la aparición de núcleos familiares de nuevo cuño, como familias monoparentales, uniones de hecho, familias recompuestas a partir de procesos de divorcio, etc., supone también la aparición de necesidades sociales diferentes que requerirán soluciones también diferentes desde el ámbito de la protección social.

La incorporación de la mujer al trabajo y la consiguiente modificación del status que tradicionalmente ocupaba como sustento del hogar familiar, con dedicación al cuidado tanto de los hijos como de los ancianos, lleva consigo también la necesidad de cobertura de situaciones que pueden dar lugar a nuevas formas de marginación.

En suma, en la sociedad actual y aún más en el futuro, se dan una serie de cambios que requieren efectuar las adaptaciones precisas en los modelos protectores vigentes para dar respuesta a las nuevas situaciones de necesidad que puedan plantearse.

VII.5. Las circunstancias propias del sistema de Seguridad Social

Si bien los temas hasta ahora apuntados constituyen factores externos al propio sistema, hay además una

serie de aspectos internos que igualmente inciden en su evolución y que es preciso considerar.

La estructura de financiación de nuestro sistema no está aún adecuada plenamente a la naturaleza de las prestaciones que éste dispensa. La reforma operada a partir de la Ley de Presupuestos para el año 1989 supuso un importantísimo paso en este sentido al otorgar carácter finalista a las aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social. Pero aún, a pesar de ello, una parte del gasto en prestaciones de carácter universal o no contributivo continúa cubriéndose con cargo a cotizaciones sociales, como ocurre con un porcentaje en torno al 20 % de la asistencia sanitaria, y parte de los servicios sociales y prestaciones familiares.

Por otra parte, y a pesar de los avances decisivos operados en los años 1983, 1984, 1989, 1990 y 1993, aún no existe una plena coincidencia de los salarios reales con las bases de cotización de la Seguridad Social, persistiendo límites a la cotización de algunas categorías profesionales —distintos de un único tope máximo de cotización que defina claramente el intervalo de aseguramiento del sistema público— que desvirtúan la aplicación de dicho principio.

Igualmente habría que señalar que la aportación en los Regímenes Especiales no es homogénea, cuando, por el contrario, se ha producido una equivalencia en cuanto a la acción protectora dispensada.

En el ámbito de las prestaciones económicas, un primer aspecto a considerar es el de la necesidad de reforzar la equidad y el carácter contributivo del sistema, a fin de evitar que pueda deteriorarse la proporcionalidad entre las cotizaciones y las prestaciones y lograr que, a igual esfuerzo contributivo realizado, la protección sea equivalente. Además, el fortalecimiento del aspecto contributivo del sistema incentivaría a realizar las cotizaciones sobre bases de mayor cuantía, con la siguiente mejora del nivel y volumen de los ingresos del sistema.

La exigencia de mantener el poder adquisitivo de las pensiones exige introducir medidas que den estabilidad a los mecanismos de revalorización que, hasta ahora, se han venido aplicando a través de los pactos alcanzados con los interlocutores sociales.

Y, por último, resultaría conveniente que todos los ciudadanos comprendieran la necesidad de evaluar y revisar periódicamente al sistema, pues la historia muestra la necesidad de corregir determinadas disfuncionalidades que, a pesar de las reformas introducidas, o persisten o afloran en el sistema de la Seguridad Social, con el paso de los años y los cambios que se producen en la sociedad y en el sistema productivo. Si la sociedad es dinámica, y lo será aún más en el futuro, resulta arriesgado e irresponsable mantenerse a la defensiva o afirmar la pervivencia para siempre de las mismas soluciones técnicas.

VIII. LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y REFORMAS NECESARIAS

El sistema de Pensiones debe prepararse para hacer frente, sobre todo en el largo plazo, a un incremento de sus obligaciones con las próximas generaciones de pensionistas. Garantizar el fiel cumplimiento de las expectativas debe constituir un compromiso firme de toda la

Nación y deben asegurarse las condiciones que permitan su financiación.

El futuro debe escribirse y posibilitarse desde el respeto, los compromisos y los principios de solidaridad entre las generaciones y en el seno de cada generación.

Las demandas teóricas de sustituir el actual sistema de reparto y solidaridad intergeneracional por otro basado en la capitalización del sistema público de pensiones y en la previsión individual, es rechazable por razones sociales e inviable técnicamente. Por otra parte, limitar el actual sistema público de pensiones en España a la simple provisión de pensiones mínimas es también rechazable. Una hipotética transformación en profundidad del actual sistema, con reformas de tal envergadura que lo hiciera irrecognocible es, asimismo, descartable por la injusticia que sufrirían la actual generación de trabajadores en activo. El sistema público debe garantizar pensiones suficientes.

El camino que señala la lógica y la racionalidad es el de consolidar y hacer viable el modelo actual con las intervenciones legislativas que hagan posible, al tiempo, que el incremento del gasto se realice armónicamente con los crecimientos de la economía nacional y que los beneficios que proporciona el sistema se hagan en términos de equidad y atendiendo a las nuevas necesidades que afloran en el horizonte de una sociedad que sufrirá cambios profundos en sus demandas.

Este proceso de reflexión debe conducir a la adopción de medidas concretas de mejora y adaptación de la Seguridad Social a la realidad actual. Para ello resulta necesario un acuerdo político lo más amplio posible. Asimismo, sería conveniente que este acuerdo político contara con el mayor respaldo de los agentes sociales.

En suma, la Ponencia aboga por hacer viable financieramente el actual modelo de Seguridad Social y continuar avanzando en su perfeccionamiento y su consolidación, a través de la articulación de un sistema público de prestaciones económicas que comprenda como modalidades de protección:

— Una modalidad contributiva de prestaciones económicas, de carácter público y obligatorio, que constituye el núcleo esencial del sistema.

A través de esta modalidad se proporcionan rentas de sustitución, por razones de edad, incapacidad o muerte, en proporción al esfuerzo de cotización efectuado. Esta modalidad contempla la existencia de unas cuantías mínimas de pensión con importes superiores a las pensiones no contributivas, para aquellos pensionistas que no alcancen el nivel de las mismas y carezcan de recursos.

La financiación de esta modalidad debe realizarse básicamente con cotizaciones sociales a través de un sistema de reparto.

— Una modalidad no contributiva, dirigida a compensar la ausencia de rentas de los ciudadanos que se encuentren en situación de necesidad por razones de edad, enfermedad o cargas familiares y cuya función debe ser la de mitigar las consecuencias de los estados de necesidad.

La financiación de esta modalidad debe seguir siendo íntegramente con cargo al Presupuesto del Estado, mediante transferencias al Presupuesto de la Seguridad Social.

Este esquema público de prestaciones económicas se completa con la existencia de prestaciones técnicas de asistencia sanitaria y servicios sociales, extendidas a toda la población y financiadas a través de impuestos, dado su carácter universal.

Y por último, el modelo de previsión se debe cerrar con las prestaciones complementarias de naturaleza libre y gestión privada, a las que pueden acceder quienes voluntariamente deseen completar las prestaciones del sistema público. Hay múltiples razones que aconsejan fortalecer estas modalidades de previsión, tanto individual como colectiva, pero siempre como complementarias y no sustitutorias, ni debilitadoras de las pensiones públicas, que deberán prestarse en un marco de solvencia financiera, gestión eficaz y transparencia y atención a sus fines propios.

En suma la Ponencia, al plantearse la reforma de la Seguridad Social, quiere reiterar su voluntad de garantizar en el futuro un sistema público de pensiones, justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución española.

IX. RECOMENDACIONES

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación

La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general.

La Ponencia recomienda al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, iniciada a partir de 1989, hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo.

Las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual, se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social.

Las aportaciones del presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema. En el caso de que el cumplimiento de estos objetivos requieran la adecuación del actual sistema fiscal, se incidirá en aquellas figuras impositivas de menor repercusión en la capacidad competitiva y generadora de empleo de la economía, sin excluir que se pueda contemplar la aplicación de una contribución universal sobre todas las rentas.

2. Constitución de reservas

El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

3. Mejoras de las bases

Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección.

4. Financiación de los Regímenes Especiales

Modificar en lo posible la situación actual, bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora, debe ser también semejante la aportación contributiva.

5. Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular

La Ponencia recomienda proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad.

La Ponencia entiende que se debe incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía sumergida, permitiendo que aflore el empleo oculto existente en nuestra sociedad.

6. Simplificación e integración de Regímenes Especiales

La experiencia nos demuestra que existen ciertas disfunciones en cada uno de los Regímenes Especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados.

Por ello, y desde la previsión legal existente de unificación de la estructura del sistema, la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo.

7. Integración de la gestión

Reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de

una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones, que facilite nuevos avances en este ámbito.

8. Evolución de las cotizaciones

La Ponencia hace suya las recomendaciones contenidas en el «Libro Blanco de Delors», relativas a la reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. En esta línea, la Ponencia estima que la aplicación de esas recomendaciones requiere que quede condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

9. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema

Se propone el reforzamiento de estos principios, de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, a partir de 1996 las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Es preciso, por tanto, que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas permitan en el futuro y de forma progresiva que quienes realizan similar esfuerzo de cotización, alcancen prestaciones equivalentes.

La Ponencia estima pertinente el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social en la línea, expuesta anteriormente, de una mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

10. Edad de jubilación

La edad de jubilación debe ser flexible y dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad. De igual modo, el acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista. En tal sentido, y sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. A tal efecto, cabe regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión.

De igual modo, se mantendrán los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones

Es criterio de la Ponencia que debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo

y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año.

12. Reforzamiento del principio de solidaridad

Reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como pueden ser: la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad; o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

La Ponencia propone que se proceda a la regulación de la responsabilidad en orden a las prestaciones, adecuada a la realidad actual y a las características del modelo presente de Seguridad Social.

13. Mejora de la gestión

La Ponencia manifiesta la necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, al objeto de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones. Entre dichas medidas tendrán prioridad el establecimiento de un calendario y de los medios humanos necesarios para el control de dicha incapacidad desde el mismo sistema y profundizar en la participación y corresponsabilidad social en la gestión, control y vigilancia de estas prestaciones.

14. Sistema complementario

El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública.

Por ello, se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colecti-

vos. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

15. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema

Las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas. Resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales.

Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo.

Se prestará una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma.

ANEXO I

— La Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), por la que se crea una Ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos, para elaborar un Informe sobre la Reforma económica de la Seguridad Social que incluya un conjunto de recomendaciones para ser elevadas al Gobierno (núm. de expediente 162/000019), es publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 8 de fecha 17 de septiembre de 1993.

— Los distintos Grupos Parlamentarios presentan enmiendas a la Proposición no de Ley que son publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 57 de fecha 21 de febrero de 1994.

— El día 15 de febrero de 1994, es aprobada en sesión plenaria dicha Proposición no de Ley, quedando reflejada su aprobación en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 46.

ACUERDO SOBRE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (9 de octubre de 1996)

Las partes firmantes del presente Acuerdo (*), en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, que asumen y comparten, desean expresar su apoyo inequívoco a la consolidación y racionalización del Sistema de

(*) Firmaron este Acuerdo José María Aznar López, por el Gobierno, Antonio Gutiérrez Vegara, por la Confederación de Comisiones Obreras, y Cándido Méndez Rodríguez, por la Unión General de Trabajadores.

Protección Social, al tiempo que manifiestan que el mismo constituye parte esencial del modelo de sociedad e instrumento clave para la cohesión propia de un Estado social y democrático de Derecho.

Desde las responsabilidades propias del Gobierno de la Nación y de las Organizaciones firmantes se considera preciso insistir en la necesidad de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas y adoptar aquellas medidas que hagan viables las prestaciones para quienes en el futuro

y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año.

12. Reforzamiento del principio de solidaridad

Reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como pueden ser: la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad; o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

La Ponencia propone que se proceda a la regulación de la responsabilidad en orden a las prestaciones, adecuada a la realidad actual y a las características del modelo presente de Seguridad Social.

13. Mejora de la gestión

La Ponencia manifiesta la necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, al objeto de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones. Entre dichas medidas tendrán prioridad el establecimiento de un calendario y de los medios humanos necesarios para el control de dicha incapacidad desde el mismo sistema y profundizar en la participación y corresponsabilidad social en la gestión, control y vigilancia de estas prestaciones.

14. Sistema complementario

El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública.

Por ello, se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colecti-

vos. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

15. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema

Las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas. Resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales.

Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo.

Se prestará una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma.

ANEXO I

— La Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), por la que se crea una Ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos, para elaborar un Informe sobre la Reforma económica de la Seguridad Social que incluya un conjunto de recomendaciones para ser elevadas al Gobierno (núm. de expediente 162/000019), es publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 8 de fecha 17 de septiembre de 1993.

— Los distintos Grupos Parlamentarios presentan enmiendas a la Proposición no de Ley que son publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 57 de fecha 21 de febrero de 1994.

— El día 15 de febrero de 1994, es aprobada en sesión plenaria dicha Proposición no de Ley, quedando reflejada su aprobación en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 46.

ACUERDO SOBRE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (9 de octubre de 1996)

Las partes firmantes del presente Acuerdo (*), en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, que asumen y comparten, desean expresar su apoyo inequívoco a la consolidación y racionalización del Sistema de

(*) Firmaron este Acuerdo José María Aznar López, por el Gobierno, Antonio Gutiérrez Vegara, por la Confederación de Comisiones Obreras, y Cándido Méndez Rodríguez, por la Unión General de Trabajadores.

Protección Social, al tiempo que manifiestan que el mismo constituye parte esencial del modelo de sociedad e instrumento clave para la cohesión propia de un Estado social y democrático de Derecho.

Desde las responsabilidades propias del Gobierno de la Nación y de las Organizaciones firmantes se considera preciso insistir en la necesidad de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas y adoptar aquellas medidas que hagan viables las prestaciones para quienes en el futuro

cesen en la vida activa. Asimismo se tenderá a reforzar la contributividad y a mejorar las prestaciones insuficientes, según las posibilidades del Sistema, por razones de equidad.

Asimismo se comprometen a, que en una perspectiva de futuro, el desarrollo del Sistema de Protección Social, globalmente considerado, mantenga y, si la evolución económica lo permite, mejore su actual participación en el Producto Interior Bruto, acercándonos a la media comunitaria. En el ámbito de aplicación del presente Acuerdo este compromiso se concreta especialmente en el reforzamiento y consolidación del Sistema Público de Pensiones.

A tal fin se considera necesario que el proceso de separación de las fuentes de financiación del Sistema de Protección Social, que ha de producirse durante la vigencia del presente Acuerdo, se lleve a cabo de forma tal que permita contar con el montante de cotizaciones preciso para garantizar el equilibrio financiero, presente y futuro, mediante las oportunas medidas al respecto, que serán de aplicación gradual y compatibles con la competitividad de nuestra economía y el mantenimiento y creación de empleo.

En coherencia con lo previsto en el párrafo anterior el proceso de separación de las fuentes de financiación, incluirá, asimismo, tanto los aspectos financieros como los no financieros del Sistema de Seguridad Social.

Las partes firmantes se comprometen a elevar el presente Acuerdo al Congreso de los Diputados para que los criterios expresados en el mismo puedan ser tenidos en cuenta por los distintos Grupos Parlamentarios a la hora de los desarrollos legislativos correspondientes.

La prioridad que tienen tales materias y las repercusiones económicas y sociales de las soluciones que se adopten al respecto han aconsejado al Gobierno y a las Organizaciones firmantes concordar los siguientes criterios y planteamientos:

A) *Separación y clarificación de las fuentes de financiación del Sistema de Protección Social*

La acción protectora en su modalidad universal se financiará mediante aportaciones del Estado, mientras que las prestaciones contributivas deberán ser financiadas básicamente con cargo a las cotizaciones de las personas obligadas, además del importe de las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga, así como los frutos, rentas, intereses y cualquier otro producto de los recursos patrimoniales de la Seguridad Social.

A los efectos anteriores tienen naturaleza contributiva las prestaciones económicas de la Seguridad Social, con las excepciones que luego se señalan; la totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y los gastos de gestión correspondientes a las prestaciones señaladas anteriormente así como los gastos de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonio.

Dentro del Sistema de Protección Social tienen naturaleza no contributiva las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y

enfermedades profesionales; las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación y las prestaciones que se concedan en concepto de complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, así como las prestaciones familiares por hijos a cargo.

Igualmente se estima preciso promover la modificación del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, de forma que se incorpore un mandato para que, de modo gradual, se separen las fuentes de financiación, poniendo como límite la Ley de Presupuestos para el año 2000. Durante este período transitorio se mantendrá la financiación parcial con cargo a cotizaciones, de las prestaciones y servicios de naturaleza no contributiva, en proporción decreciente y con el ritmo más rápido que sea factible a tenor de la evolución económica, del empleo como factor determinante del nivel de ingresos y de las propias magnitudes del Sistema de Seguridad Social.

B) *Complementos a mínimos*

Las prestaciones complementarias de las pensiones contributivas, cuando éstas no alcancen la cuantía que en cada momento se fije como pensión mínima del Sistema, tendrán naturaleza no contributiva.

Transcurridos cuatro años desde la firma del presente Acuerdo se analizará la ubicación de los complementos a mínimos dentro del sistema de financiación.

C) *Fondo de reserva*

Desde que se ponga en marcha el nuevo modelo de financiación al que se refiere el presente Acuerdo hasta la total separación de fuentes, como máximo en el año 2000, se irá dotando el Fondo de Reserva con los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del Sistema. El ritmo de constitución del Fondo de Reserva será acomodado al de la separación de las fuentes de financiación.

En el año 2000 se estimará la suficiencia del Fondo de Reserva en función de los correspondientes cálculos económicos y demográficos.

D) *Modificaciones en la estructura de cotización a la Seguridad Social*

En función de lo previsto en el Pacto de Toledo en cuanto al acercamiento de la cotización a salarios reales, el Gobierno se compromete a que las modificaciones en la estructura de grupos de cotización sea gradual, durante la vigencia del presente Acuerdo, continuando así el proceso iniciado en 1990, y adecuándolo al estado en que se encuentre la separación de las fuentes de financiación del Sistema de la Seguridad Social.

A tal fin se procurará que se produzca el menor impacto posible en los costes empresariales por razones de competitividad y de mantenimiento y de creación de empleo.

Como complemento de ello también se acuerda que el

tope máximo de cotización se incremente en función del IPC previsto, pero acompañando la evolución de su importe al tope de cobertura que, de modo estable, se establezca en su momento como máximo dentro del sistema público de pensiones.

Para la fijación del tope de cobertura, al que se refiere el Pacto de Toledo, se tendrá en cuenta, en todo caso, el mantenimiento del equilibrio financiero, delimitándose así el nivel de renta de sustitución que como máximo puede alcanzarse por esta vía.

Por otra parte y con el objetivo de favorecer con las garantías adecuadas de protección social y no discriminación a quienes acceden al mercado de trabajo a través de las modalidades no ordinarias de contratación, la Comisión Permanente en el plazo de un año promoverá las iniciativas normativas correspondientes, atendiendo en especial a los criterios de contributividad que en este mismo Acuerdo se contemplan.

E) *Incapacidad permanente*

La regulación de las pensiones de gran invalidez e incapacidad permanente absoluta se mantendrá como hasta ahora.

El reconocimiento de las pensiones por incapacidad permanente en sus distintos grados se efectuará en función de una lista en la que se fije la graduación correspondiente, que será aprobada por vía reglamentaria previo informe del Consejo General del INSS. Esta medida tiene como finalidad introducir la necesaria seguridad jurídica, tanto para el Sistema de Seguridad Social como para los beneficiarios.

Al tiempo de regularse la lista a la que se refiere el párrafo anterior, se determinará lo que proceda en cuanto a la normativa aplicable sobre prestación económica para la incapacidad permanente parcial.

El reconocimiento y mantenimiento de las pensiones por incapacidad permanente deberán ser coherentes con el fin para el que fueron previstas, consistente en compensar la pérdida de rentas de trabajo por causa de la incapacidad sobrevenida.

En el plazo de un año, la Comisión Permanente concluirá el estudio de las medidas y posibles desarrollos legislativos a adoptar en cuanto al régimen de incompatibilidades entre las pensiones por incapacidad permanente y la percepción de retribuciones por actividades laborales o profesionales. Para dicha regulación se tendrá presente el listado que se menciona en el presente apartado E).

Con objeto de introducir la necesaria transparencia en la estructura de pensiones del Sistema de Seguridad Social, y para tener presente tendencias que se registran en el marco de la Unión Europea y en nuestro propio país, se considera conveniente modificar el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social para pasar a denominarse, a partir de los 65 años, la pensión por incapacidad permanente en pensión de jubilación.

Con el fin de asegurar la adecuación de la prestación a la realidad de la situación de incapacidad permanente, se considera oportuno establecer programas especiales de actuación de los Equipos de Valoración de Incapacidades (EVIS) respecto de aquellas modalidades de incapacidad,

Regímenes y ámbitos geográficos, en los que se estime que pueda existir una evolución anómala respecto de las previsiones y estudios realizados al efecto.

F) *Criterios orientadores en cuanto a las jubilaciones anticipadas*

A quienes se vean forzados a acceder a la situación de jubilación por razón de pérdida de empleo, por reestructuraciones o reconversiones sectoriales, por crisis de empresa o como consecuencia de la extinción del subsidio asistencial por desempleo se les mantendrán las actuales condiciones para esta prestación.

Si la evolución del empleo o del Sistema Público de Pensiones así lo aconsejan, podrán adoptarse aquellas medidas que resulten adecuadas para preservar el equilibrio financiero de la Seguridad Social; entre ellas, el establecimiento de cotizaciones específicas.

En los supuestos a los que se refiere el párrafo primero de este apartado, por razones de contributividad, les será de aplicación un coeficiente reductor del 7 % a partir de 40 años de cotización.

De otra parte, se estima que, en función de las tendencias que se registran en la Unión Europea, es deseable favorecer la permanencia de los afiliados al Sistema de Seguridad Social como cotizantes. En consecuencia, es criterio de las partes firmantes que la Comisión Permanente en el plazo máximo de un año y con carácter preferente aborde el análisis y proponga las medidas más adecuadas para desincentivar las jubilaciones anticipadas de carácter voluntario y, conforme a la recomendación décima del Pacto de Toledo, aquellas medidas que sean positivas para el empleo.

G) *Revalorización automática de las pensiones para mantener el poder adquisitivo de los pensionistas*

Las partes firmantes del presente Acuerdo coinciden en que es preciso garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas.

Para ello, es criterio de las partes que debe establecerse legalmente la revalorización automática de las pensiones en función del IPC previsto para cada año y, en consecuencia, aplicar, cuando proceda, la oportuna cláusula de revisión a ejercicio económico vencido en el supuesto de que el IPC previsto para dicho año fuese inferior al que efectivamente se haya producido.

En todo caso, dicha cláusula se acomodará a lo previsto a la recomendación undécima del Pacto de Toledo, debiendo ser objeto de atento seguimiento los efectos que de su aplicación se sigan para el Sistema de Seguridad Social.

En un plazo máximo de cuatro años se adoptarán, si procede, aquellas medidas legales que sean convenientes para asegurar el mantenimiento del equilibrio del Sistema, en atención a lo previsto en las recomendaciones novena y quince del Pacto de Toledo.

Asimismo se garantizará la revalorización en función del IPC previsto para cada año respecto de la cuantía de la pensión mínima.

H) *Sistemas complementarios*

Dentro de las políticas de protección social y en atención a lo señalado en la recomendación catorce del Pacto de Toledo, las partes firmantes valoran positivamente los sistemas voluntarios complementarios del sistema público, tanto individuales como colectivos, en la medida que pueden contribuir a consolidar el modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución.

A tal fin es criterio de las partes que debe tenerse en cuenta el establecimiento de un régimen de garantías básicas y su regulación adecuada desde el punto de vista fiscal, con especial atención a los sistemas colectivos. También se tendrá en cuenta en esta regulación que aquellos sistemas constituyen una importante fuente de ahorro, tanto individual como colectivo. Se atemperará su tratamiento a las directrices marcadas por el Derecho Comunitario. El seguimiento y debido control se asegurará a los partícipes.

I) *Regímenes especiales*

Las condiciones que disfrutaban algunos Regímenes especiales rompen parcialmente el grado de solidaridad y la equidad dentro del Sistema de Seguridad Social, obligando al resto a un esfuerzo superior.

En consecuencia, se considera necesario efectuar aquellos estudios y análisis que permitan evaluar las repercusiones que la aplicación de las recomendaciones correspondientes del Pacto de Toledo tendrían para ciertos colectivos, y proceder de manera gradual a aproximar sus cotizaciones y prestaciones de manera que, teniendo en cuenta los niveles de empleo, converjan hacia los dos Regímenes de Trabajadores por Cuenta Propia y Cuenta Ajena a los que se refiere el citado Pacto y en los términos expresados en el mismo.

Para la realización de los estudios y la preparación de las correspondientes medidas legislativas se tomará como horizonte la presente legislatura, encomendándose los mismos a la Comisión Permanente a la que se hace referencia en el presente Acuerdo.

En dicha Comisión Permanente se examinarán asimismo, a los oportunos efectos, las conclusiones que se alcancen en la Mesa de reforma del Plan de Empleo Rural (PER) en relación con el REASS.

J) *Otros aspectos relativos a la contributividad y solidaridad dentro del Sistema*

Las partes asumen el criterio establecido en el Pacto de Toledo en relación con la potenciación del principio de contributividad y por ello se comprometen a buscar su incremento de forma progresiva, aumentando hasta quince el número de años utilizados para el cálculo de la pensión. Coincidiendo con el anterior objetivo, se considera conveniente modificar el porcentaje a aplicar a la base reguladora en función de los años acreditados como cotizados. El alcance de estos cambios debe ser modulado en función de la mejora en el funcionamiento del mercado de trabajo, afectado actualmente por una notable falta de estabilidad.

En este sentido, y siguiendo el actual método de actua-

lización de las bases, el incremento progresivo hasta alcanzar los 15 años para calcular la base reguladora, se aplicará de año en año hasta el 2001, valorándose entonces los efectos de esta medida y estableciéndose, en consecuencia, el ritmo de aplicación para los años restantes.

Por otra parte, a efectos del período de carencia cualificada, en 1997 se exigirá tener cotizados dos años dentro de los últimos 10 y a partir de 1998 dos años dentro de los últimos 15.

Asimismo las partes coinciden en la conveniencia de modificar el cálculo del porcentaje a aplicar a la base reguladora en función a los años de cotización acreditados, siendo necesario acomodar el ritmo y alcance de los cambios en función de la mejoría de la situación en el mercado de trabajo, afectado en la actualidad por la referida falta de estabilidad. Para ello el porcentaje a aplicar a los primeros 15 años equivaldrá a un 50 %, incrementándose hasta un 80 % y un 100 % a los 25 y 35 años de cotización, respectivamente. El paso de los años cotizados dentro de cada tramo tendrá idéntico valor.

De otro lado, a la vista de las estadísticas disponibles sobre cuantías de las prestaciones y su evolución en el pasado reciente, se puede afirmar que dentro del Sistema se mantienen deficiencias en cuanto al grado de solidaridad, en especial en el caso de la viudedad y orfandad, lo que, según el criterio de las partes, deberá traducirse en determinados cambios normativos orientados fundamentalmente a lo siguiente:

a) Orfandad: ampliación de forma gradual del límite de edad para el percibo de las pensiones de orfandad, cualquiera que sea la naturaleza legal de la filiación, a 21 años, con excepción del supuesto en el que no sobreviva ninguno de los padres, en cuyo caso el límite será a los 23 años. Se llevarán a cabo aquellas modificaciones legales que resulten precisas para asegurar a estos efectos la igualdad de derechos con independencia de cuál sea la naturaleza legal de su filiación.

b) Viudedad: incremento de las pensiones de viudedad en aquellos casos en los que esta prestación constituya garantía de supervivencia, con atención al nivel de renta del beneficiario, y cargas familiares, con prioridad en las pensiones mínimas de viudedad de los menores de 60 años para equiparar su cuantía con las pensiones mínimas que el Sistema otorga a los viudos(as) mayores de 60 años, lo que se realizará de forma gradual en función de las disponibilidades económicas del Sistema de la Seguridad Social.

Las medidas referidas en los epígrafes a) y b) precedentes tendrán completa aplicación en el año 2000.

c) Maternidad: las partes consideran relevante introducir medidas en el ámbito de la protección social relativas a la natalidad, en razón a que el incremento de la misma comportaría efectos positivos para el propio Sistema de Seguridad Social. De esta manera continuaría el proceso iniciado mediante la Ley 42/1994.

La Comisión Permanente promoverá aquellas iniciativas y medidas que favorezcan la consecución de los objetivos antes mencionados.

K) *Análisis y seguimiento de la evolución del Sistema por parte de los firmantes del Acuerdo*

Sin perjuicio de lo previsto en la recomendación quince del Pacto de Toledo y de los cometidos que corresponden al Consejo General del INSS, se acuerda la constitución de una Comisión Permanente por parte de los firmantes del presente Acuerdo para el análisis y seguimiento de la evolución del Sistema.

Dicha Comisión Permanente aprobará sus propios procedimientos y contará con aquellos medios que resulten precisos para el cumplimiento de la misión y fines que tiene encomendados.

La Comisión Permanente se constituirá en el plazo máximo de un mes desde la firma del presente Acuerdo, extendiéndose sus funciones durante la vigencia del mismo.

El Gobierno aportará a dicha Comisión Permanente periódicamente información sobre las principales magnitudes y datos de interés sobre la evolución del Sistema, así como sobre las previsiones y medidas a adoptar para

la consolidación económica y buen funcionamiento de la Seguridad Social.

A la vista de los informes y estudios aportados las partes firmantes podrán formular aquellas propuestas de iniciativas normativas que procedan para adecuar el Sistema de la Seguridad Social a la realidad socioeconómica.

Asimismo, el Gobierno presentará una evaluación global en torno a las medidas y proyectos legislativos que tenga previsto remitir a las Cortes Generales.

Las partes firmantes consideran muy positiva la constitución y funcionamiento de la Ponencia establecida en el Congreso de los Diputados en relación con el Pacto de Toledo, así como el compromiso del Gobierno de informar periódicamente a dicha Ponencia.

L) *Duración del Acuerdo*

El presente Acuerdo extenderá su vigencia hasta el año 2000. No obstante, este límite temporal no será de aplicación para aquellos supuestos o medidas para los que se establece específicamente un límite diferente.

**PROYECTO DE LEY SOBRE DERECHOS DE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
(BOCG de 26 de diciembre de 1996)**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 6 de abril de 1995, aprobó sin modificaciones el texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del informe emitido por la ponencia, constituida en su seno, para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse.

Una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno de la nación en el marco del diálogo social que preside su actuación y que fue significativo compromiso del Presidente del Gobierno en el debate de investidura, consistió en convocar a los agentes sociales y económicos en torno a una mesa que partiendo de las recomendaciones contenidas en el llamado «Pacto de Toledo», analizará las necesidades más apremiantes de reforma de la Seguridad Social estableciendo los criterios de su aplicación y de esta forma sentar los principios básicos que sirvieran de soporte a la Seguridad Social del siglo XXI.

Fruto del diálogo social emprendido, y del decidido empeño del Gobierno por encontrar cauces de entendimiento y consenso con todas las fuerzas políticas, sociales y económicas, como única vía posible de superar los importantes retos que tienen planteados la sociedad española en general, y la Seguridad Social en particular, nació el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social que firmado por el Gobierno y las organizaciones sindicales: Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, constituye singular ejemplo de la posibilidad de realizar las reformas estructurales que la Seguridad Social española necesita desde el más amplio acuerdo social y político.

Consciente el Gobierno de que la Seguridad Social tiene la obligación de adaptarse a las circunstancias sociales y económicas de cada momento histórico, es preciso destacar dos elementos esenciales del citado Acuerdo que si bien, por su propia naturaleza no tienen encaje adecuado en un texto normativo, es lo cierto que los mismos contienen la filosofía de actuación en esta materia: de un lado, la previsión de su vigencia temporal, que se extiende hasta el año 2000; y de otro, el establecimiento de una Comisión Permanente que integrada por las partes firmantes del Acuerdo tiene como objetivo el análisis y seguimiento de la evolución del sistema de Seguridad Social, asimismo en el Acuerdo se refuerza el valor del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con la finalidad de que por el Gobierno se informe periódicamente sobre las principales magnitudes del sistema y pueda formular las propuestas e iniciativas normativas que procedan para adecuar el sistema de la Seguridad Social a la realidad socioeconómica, a través de este Órgano de participación y control de los agentes sociales.

Partiendo de estos elementos básicos que conforman la actuación del Gobierno, la presente Ley plasma la decidida voluntad del legislador de establecer el equilibrio financiero global del sistema de Seguridad Social, con la finalidad de que las cotizaciones sociales sean suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, y las aportaciones del Presupuesto del Estado, lo sean igualmente, para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, servicios sociales y prestaciones familiares, único mecanismo que permitirá garantizar a las generaciones futuras la pervivencia de una Seguridad Social Pública de carácter contributivo, cumpliendo de forma

K) *Análisis y seguimiento de la evolución del Sistema por parte de los firmantes del Acuerdo*

Sin perjuicio de lo previsto en la recomendación quince del Pacto de Toledo y de los cometidos que corresponden al Consejo General del INSS, se acuerda la constitución de una Comisión Permanente por parte de los firmantes del presente Acuerdo para el análisis y seguimiento de la evolución del Sistema.

Dicha Comisión Permanente aprobará sus propios procedimientos y contará con aquellos medios que resulten precisos para el cumplimiento de la misión y fines que tiene encomendados.

La Comisión Permanente se constituirá en el plazo máximo de un mes desde la firma del presente Acuerdo, extendiéndose sus funciones durante la vigencia del mismo.

El Gobierno aportará a dicha Comisión Permanente periódicamente información sobre las principales magnitudes y datos de interés sobre la evolución del Sistema, así como sobre las previsiones y medidas a adoptar para

la consolidación económica y buen funcionamiento de la Seguridad Social.

A la vista de los informes y estudios aportados las partes firmantes podrán formular aquellas propuestas de iniciativas normativas que procedan para adecuar el Sistema de la Seguridad Social a la realidad socioeconómica.

Asimismo, el Gobierno presentará una evaluación global en torno a las medidas y proyectos legislativos que tenga previsto remitir a las Cortes Generales.

Las partes firmantes consideran muy positiva la constitución y funcionamiento de la Ponencia establecida en el Congreso de los Diputados en relación con el Pacto de Toledo, así como el compromiso del Gobierno de informar periódicamente a dicha Ponencia.

L) *Duración del Acuerdo*

El presente Acuerdo extenderá su vigencia hasta el año 2000. No obstante, este límite temporal no será de aplicación para aquellos supuestos o medidas para los que se establece específicamente un límite diferente.

**PROYECTO DE LEY SOBRE DERECHOS DE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
(BOCG de 26 de diciembre de 1996)**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 6 de abril de 1995, aprobó sin modificaciones el texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del informe emitido por la ponencia, constituida en su seno, para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse.

Una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno de la nación en el marco del diálogo social que preside su actuación y que fue significativo compromiso del Presidente del Gobierno en el debate de investidura, consistió en convocar a los agentes sociales y económicos en torno a una mesa que partiendo de las recomendaciones contenidas en el llamado «Pacto de Toledo», analizará las necesidades más apremiantes de reforma de la Seguridad Social estableciendo los criterios de su aplicación y de esta forma sentar los principios básicos que sirvieran de soporte a la Seguridad Social del siglo XXI.

Fruto del diálogo social emprendido, y del decidido empeño del Gobierno por encontrar cauces de entendimiento y consenso con todas las fuerzas políticas, sociales y económicas, como única vía posible de superar los importantes retos que tienen planteados la sociedad española en general, y la Seguridad Social en particular, nació el Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social que firmado por el Gobierno y las organizaciones sindicales: Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, constituye singular ejemplo de la posibilidad de realizar las reformas estructurales que la Seguridad Social española necesita desde el más amplio acuerdo social y político.

Consciente el Gobierno de que la Seguridad Social tiene la obligación de adaptarse a las circunstancias sociales y económicas de cada momento histórico, es preciso destacar dos elementos esenciales del citado Acuerdo que si bien, por su propia naturaleza no tienen encaje adecuado en un texto normativo, es lo cierto que los mismos contienen la filosofía de actuación en esta materia: de un lado, la previsión de su vigencia temporal, que se extiende hasta el año 2000; y de otro, el establecimiento de una Comisión Permanente que integrada por las partes firmantes del Acuerdo tiene como objetivo el análisis y seguimiento de la evolución del sistema de Seguridad Social, asimismo en el Acuerdo se refuerza el valor del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con la finalidad de que por el Gobierno se informe periódicamente sobre las principales magnitudes del sistema y pueda formular las propuestas e iniciativas normativas que procedan para adecuar el sistema de la Seguridad Social a la realidad socioeconómica, a través de este Órgano de participación y control de los agentes sociales.

Partiendo de estos elementos básicos que conforman la actuación del Gobierno, la presente Ley plasma la decidida voluntad del legislador de establecer el equilibrio financiero global del sistema de Seguridad Social, con la finalidad de que las cotizaciones sociales sean suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, y las aportaciones del Presupuesto del Estado, lo sean igualmente, para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, servicios sociales y prestaciones familiares, único mecanismo que permitirá garantizar a las generaciones futuras la pervivencia de una Seguridad Social Pública de carácter contributivo, cumpliendo de forma

efectiva con el mandato contemplado por el artículo 41 de nuestra Constitución.

Consciente el legislador de la complejidad que presenta nuestro vigente sistema de Seguridad Social, conformado en un largo proceso histórico que refleja el continuo esfuerzo de nuestra sociedad por dotarse de una cobertura social suficiente ante situaciones de necesidad, se ha huido de la tentación de iniciar una reforma absoluta del sistema de la Seguridad Social y se ha optado, por el contrario, por continuar el proceso iniciado en 1985, realizando las reformas que la consolidación y racionalización de nuestra Seguridad Social requieren, pero presididas todas ellas por la idea de la gradualidad, con la finalidad de evitar que la aplicación de las medidas adoptadas por la presente Ley provoquen una innecesaria fractura social, dicha gradualidad, permitirá evitar tensiones sociales o económicas perjudicando su aplicación y aceptación de los agentes sociales.

Principios inspiradores de las medidas contenidas en la presente Ley, han sido que la contributividad, equidad y la solidaridad como elementos configuradores de nuestro sistema de protección social fueran reforzados, para que junto al imprescindible equilibrio financiero del sistema se produjera el objetivo fundamental perseguido por la misma: la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.

A tal objetivo, la Ley plasma a lo largo de su articulado las siguientes medidas:

1. La separación financiera de la Seguridad Social, adecuando las fuentes de financiación de las obligaciones de la Seguridad Social a su naturaleza. En tal sentido, todas las prestaciones de naturaleza no contributiva y de extensión universal pasan a ser financiadas a través de aportaciones del Estado, mientras que las prestaciones netamente contributivas se financian por cotizaciones de empresas y trabajadores.

2. La constitución de reservas, con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos, con la finalidad de que las mismas, a través de su debida materialización, permitan atenuar los efectos de los ciclos económicos, tanto respecto a la recaudación de cotizaciones, como a la preservación del empleo.

3. Establecimiento, con la máxima gradualidad y la máxima vigilancia de la incidencia que esta medida pueda tener sobre la competitividad y el empleo, de un único tope de cotización para todas las categorías profesionales, dando así cumplimiento a las previsiones contenidas en la Ley General de la Seguridad Social.

4. Introducción de mayores elementos de contribución y proporcionalidad en el acceso y en la determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación, a fin de que las prestaciones económicas sean reflejo del esfuerzo de cotización realizado previamente, se posibilite una mayor equidad en las pensiones, en el sentido de que quienes hayan realizado unas cotizaciones semejantes obtengan también un nivel de prestaciones similar y se produzca una mayor coordinación entre las prestaciones.

Con este fin, se introducen las siguientes reformas:

- Ampliación del período de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, situando ese período, tras un proceso gradual de aplicación, en los últi-

mos 15 años de cotización en vez de los 8 previstos en la actual normativa.

- En lógica coherencia con la medida precedente, la Ley procede a diluir la denominada carencia «cualificada» exigiendo únicamente dos años de cotización dentro de los últimos 15 años, impidiendo que afiliados con largas carreras de cotización, puedan ser excluidos del sistema, por carecer de cotizaciones en los últimos años de su vida laboral.

- Acentuación de la proporcionalidad de los años de cotización acreditados por el interesado, en orden a su aplicación a la base reguladora de la pensión de jubilación para el cálculo de su cuantía, de tal manera que manteniendo el derecho a la percepción del cien por cien con treinta y cinco años de cotización, a los veinticinco años se alcanza un ochenta por cien y con el período mínimo exigible para acceder a esta pensión contributiva, el cincuenta por cien de su base reguladora.

- Establecimiento de una mayor seguridad jurídica en la determinación de las pensiones de invalidez. A tal fin, se prevé la elaboración de una lista de enfermedades, y de su valoración a los efectos de la reducción en la capacidad de trabajo y, correlativamente, de la presumible pérdida de la capacidad de ganancia, que será aprobada por el Gobierno, previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

5. Con la finalidad de que nuestro sistema de Protección Social alcance cada día mayores grados de justicia, se procede a una mejora sustancial del tiempo de duración de las pensiones de orfandad, ampliando los límites de edad para poder ser beneficiario de las mismas, en los supuestos en que el beneficiario no realice trabajos lucrativos, como expresión del principio de solidaridad, básico, junto con los de contribución y equidad, en un sistema de pensiones públicas, permitiendo que los beneficiarios puedan continuar su formación académica o profesional hasta los 21 años o 23 en el supuesto de ausencia de ambos padres.

6. Mejora de las cuantías de las pensiones mínimas en su cuantía inferior de viudedad, cuando los beneficiarios de las mismas tengan una edad inferior a los 60 años, respecto de las cuales se prevé que, en un plazo de 4 años, se equiparen a los importes establecidos para la misma clase de pensiones, en los casos en que los perceptores tengan una edad comprendida entre los 60 y 64 años. Si bien, esta equiparación se supedita, en los términos que reglamentariamente se establezcan, a que los interesados tengan cargas familiares y sus ingresos no superen un determinado límite.

7. Establecimiento de la revalorización automática de las pensiones, en función de la variación de los precios, a través de una fórmula estable contenida, de forma permanente, en la propia Ley General de la Seguridad Social.

8. Previsión de desarrollo reglamentario del tope de cobertura de las pensiones como forma de introducir en nuestro sistema público, elementos de seguridad jurídica y financiera.

Artículo 1. *Separación y clarificación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social*

Uno. Se da nueva redacción al número 2 del artículo 86 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos:

«2. La acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.3, primer inciso de esta Ley. Las prestaciones contributivas, los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial serán financiadas con los recursos a que se refieren las letras b), c), d) y e) del apartado anterior, así como, en su caso, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas.

A los efectos previstos en el párrafo anterior, la naturaleza de las prestaciones de la Seguridad Social será la siguiente:

a) Tienen naturaleza contributiva:

* Las prestaciones económicas de la Seguridad Social, con excepción de las señaladas en la letra b) siguiente.

* La totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

b) Tienen naturaleza no contributiva:

* Las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidas en la acción protectora financiada con cargo al Presupuesto de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

* Las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación.

* Los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social.

* Las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo.»

Dos. Se incluyen en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, la Disposición Transitoria Decimocuarta, con el contenido siguiente:

«Disposición Transitoria Decimocuarta. Aplicación paulatina de la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social.

Lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 de esta Ley se llevará a cabo, de modo paulatino, antes del ejercicio económico del año 2000, en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, y hasta que no se establezca definitivamente la naturaleza de los Complementos a Mínimos de las Pensiones de la Seguridad Social, éstos serán financiados en los términos en que se determine por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico.»

Artículo 2. *Constitución de reservas*

Se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 91 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los términos siguientes:

«Con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

El Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Economía y Hacienda, determinará la materialización financiera de dichas reservas.»

Artículo 3. *Tope máximo de cotización a la Seguridad Social*

Se incluye en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, la Disposición Transitoria Decimoquinta, con la siguiente redacción:

«Disposición Transitoria Decimoquinta. Tope máximo de cotización

De conformidad con las previsiones del apartado 1 del artículo 110 de esta Ley, los importes de las bases máximas de cotización por contingencias comunes, aplicables a las distintas categorías profesionales, deberán coincidir con la cuantía del tope máximo de la base de cotización previsto en el citado apartado. A tal efecto y a partir del ejercicio 1997, se procederá a la aproximación de las cuantías de las bases máximas de cotización de los grupos 5 al 11, ambos inclusive, en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico.»

Artículo 4. *Período de cotización exigible para el acceso a la pensión de jubilación*

Uno. Se da nueva redacción al párrafo b) del apartado 1 del artículo 161 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos:

«b) Tener cubierto un período mínimo de cotización de quince años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los quince años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho.

En los supuestos en que se acceda a la pensión de jubilación desde una situación de alta o asimilada al alta, sin obligación de cotizar, el período de los dos años a que se refiere el párrafo anterior deberá estar comprendido dentro de los quince años anteriores a la fecha en que cesó la obligación de cotizar.

En los casos a que se refiere el párrafo anterior, y respecto a la determinación de la base reguladora de la pensión, se aplicará lo establecido en el apartado 1.2 del artículo 162.»

Dos. Se añade un nuevo apartado 4 a la Disposición Transitoria Cuarta del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, con el siguiente contenido:

«4. Durante 1997, el período de dos años de cotización, a que se refieren los párrafos primero y segundo de la letra b), apartado 1, del artículo 161, deberán estar comprendidos dentro de los diez años inmediatamente

anteriores al momento de causar el derecho, o la fecha en que cesó la obligación de cotizar, respectivamente.»

Artículo 5. *Determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación*

Uno. Se modifica el número 1 del artículo 162 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que queda redactado en los siguientes términos:

«1. La base reguladora de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, será el cociente que resulte de dividir por 210 las bases de cotización del interesado durante los 180 meses inmediatamente anteriores a aquel en que se produzca el hecho causante.

1. El cómputo de las bases a que se refiere el párrafo anterior se realizará conforme a las siguientes reglas, de las que es expresión matemática la fórmula que figura al final del presente apartado.

1.^a Las bases correspondientes a los 24 meses anteriores a aquél en que se produzca el hecho causante se computarán en su valor nominal.

2.^a Las restantes bases de cotización se actualizarán de acuerdo con la evolución que haya experimentado el Índice de Precios al Consumo desde los meses a que aquéllas correspondan hasta el mes inmediato anterior a aquél en que se inicie el período de bases no actualizable a que se refiere la regla anterior.

$$Br = \frac{\sum_{i=1}^{24} B_i + \sum_{i=25}^{180} B_i \frac{I_{25}}{I_i}}{210}$$

Siendo:

Br = Base reguladora.

Bi = Base de cotización del mes i-ésimo al hecho causante.

li = Índice General de Precios al Consumo del mes i-ésimo anterior al del hecho causante.

Siendo i = 1, 2..., 180.

2. Si en el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, dichas lagunas se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento para trabajadores mayores de 18 años.»

Dos. Se añade un nuevo apartado 1 en la Disposición Transitoria Quinta del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, del siguiente tenor, pasando su actual contenido a figurar como apartado 2:

«1. Lo previsto en el apartado 1 del artículo 162 de la presente Ley, se aplicará de forma gradual del modo siguiente:

- A partir de la entrada en vigor de la Ley de Consoli-

dación y Racionalización del sistema de Seguridad Social, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir por 126 las bases de cotización de los 108 meses inmediatamente anteriores al hecho causante.

- A partir de 1.º de enero de 1998, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir por 140 las bases de cotización de los 120 meses inmediatamente anteriores al hecho causante.

- A partir de 1.º de enero de 1999, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir por 154 las bases de cotización de los 132 meses inmediatamente anteriores al hecho causante.

- A partir de 1.º de enero del 2000, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir por 168 las bases de cotización de los 144 meses inmediatamente anteriores al hecho causante.

- A partir de 1.º de enero de 2001 y hasta el 31 de diciembre de 2001, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir por 182 las bases de cotización de los 156 meses inmediatamente anteriores al hecho causante.

- A partir de 1.º de enero del año 2002, la base reguladora de la pensión de jubilación se calculará aplicando, en su integridad, lo establecido en el apartado 1 del artículo 162 de la Ley citada.»

Artículo 6. *Cuantía de la pensión de jubilación*

Se da nueva redacción al artículo 163 de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos:

«Artículo 163. *Cuantía de la pensión*

La cuantía de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, se determinará aplicando a la respectiva base reguladora, calculada conforme a lo dispuesto en el artículo precedente, los porcentajes siguientes:

- Por los primeros quince años cotizados: el cincuenta por ciento.

- Por cada año adicional de cotización, comprendido entre el decimosexto y el vigesimoquinto, ambos incluidos: el tres por ciento.

- Por cada año adicional de cotización, a partir del vigesimosexto: el dos por ciento, sin que el porcentaje total aplicable a la base reguladora pueda superar, en ningún caso, el cien por ciento.»

Artículo 7. *Cuantía de la pensión en los supuestos de jubilación anticipada*

Se modifica la regla 2.^a, del apartado 1, de la Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que queda redactada en los siguientes términos:

«2.^a Quienes tuvieran la condición de mutualista el 1.º de enero de 1967 podrán causar el derecho a la pensión

de jubilación a partir de los sesenta años. En tal caso, la cuantía de la pensión se reducirá en un ocho por ciento por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad que se fija en el apartado 1.a) del artículo 161.

En los supuestos de trabajadores que, cumpliendo los requisitos señalados en el párrafo anterior y acreditando 40 o más años de cotización, soliciten la jubilación anticipada derivada del cese en el trabajo como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo en virtud de causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, entendiéndose ésta como la inequívoca manifestación de voluntad, de quien pudiendo continuar su relación laboral y no existiendo razón objetiva que la impida, decide poner fin a la misma, el porcentaje de reducción de la cuantía de la pensión, a que se refiere el párrafo anterior, será de un siete por ciento.

Se faculta al Gobierno para el desarrollo reglamentario de los supuestos previstos en los párrafos anteriores de la presente regla segunda, quien podrá en razón del carácter voluntario o forzoso del acceso a la jubilación modificar las condiciones señaladas para los mismos.»

Artículo 8. *Pensiones de incapacidad permanente*

Uno. Se da nueva redacción al artículo 137 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que queda redactado en los siguientes términos:

«1. Artículo 137. *Grados de incapacidad*

1. La incapacidad permanente, cualquiera que sea su causa determinante, se clasificará, en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo del interesado, valorado de acuerdo con la lista de enfermedades que se apruebe reglamentariamente, en los siguientes grados:

- a) Incapacidad permanente parcial.
- b) Incapacidad permanente total.
- c) Incapacidad permanente absoluta.
- d) Gran invalidez.

2. La calificación de la incapacidad permanente en sus distintos grados se determinará en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo que reglamentariamente se establezca.

A efectos de la determinación del grado de la incapacidad, se tendrá en cuenta la incidencia de la reducción de la capacidad de trabajo en el desarrollo de la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional, en que aquélla estaba encuadrada, antes de producirse el hecho causante de la incapacidad permanente.

3. La lista de enfermedades, la valoración de las mismas, a efectos de la reducción de la capacidad de trabajo, y la determinación de los distintos grados de incapacidad, así como el régimen de incompatibilidades de los mismos, serán objeto de desarrollo reglamentario por el Gobierno, previo Informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social.»

Dos. Se añade en el Texto Refundido de la Ley

General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, una nueva Disposición Transitoria, la Quinta Bis, con el siguiente contenido:

«Disposición Transitoria Quinta Bis. *Calificación de la incapacidad permanente*

Lo dispuesto en el artículo 137 de esta Ley únicamente será de aplicación a partir de la fecha en que entren en vigor las disposiciones reglamentarias, que se refiere el apartado 3 del mencionado artículo 137, que deberán dictarse en el plazo máximo de un año. Entretanto, se seguirá aplicando la legislación anterior.»

Tres. Se añade un segundo párrafo en el apartado 1 del artículo 138 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos:

«No se reconocerá el derecho a las prestaciones de incapacidad permanente, cualquiera que sea la contingencia que las origine, cuando el beneficiario, en la fecha del hecho causante, tenga la edad prevista en el apartado 1.a) del artículo 161 de la Ley y reúna todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.»

Cuatro. Se añade un nuevo apartado 4 en el artículo 143 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, en los siguientes términos:

«4. Las pensiones de incapacidad permanente, cuando sus beneficiarios cumplan la edad de 65 años, pasarán a denominarse pensiones de Jubilación. La nueva denominación no implicará modificación alguna respecto de las condiciones de la prestación que se viniese percibiendo.»

Quinto. Las referencias que se contienen en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y en las normas de desarrollo, a la «invalidez permanente», se entenderán efectuadas a la «incapacidad permanente».

De igual modo, y sin perjuicio de su aplicación en los términos previstos en la Disposición Transitoria Quinta Bis., en la redacción dada por el apartado Dos del presente artículo, las referencias contenidas en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y en las normas de desarrollo, a la expresión «profesión habitual» aplicada a la incapacidad permanente, se entenderán realizadas a la expresión «profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional, en que aquélla estaba encuadrada».

Artículo 9. *Cuantías mínimas de las pensiones de viudedad*

Se añade en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, una nueva Disposición Adicional, la Séptima Bis, con el siguiente contenido:

«Disposición Adicional Séptima. Bis. *Cuantías mínimas de las pensiones por viudedad*

Las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad, para beneficiarios con menos de 60 años, en los términos que reglamentariamente se establezcan los interesados no alcancen un determinado límite de rentas y en atención a sus cargas familiares, se equipararán, de modo gradual y en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la Ley de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social, a los importes de dicha clase de pensión para beneficiarios con edades comprendidas entre los 60 y 64 años.»

Artículo 10. *Pensión de orfandad*

Uno. Se da nueva redacción al artículo 175 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos:

Artículo 175. *Pensión de orfandad*

1. Tendrán derecho a la pensión de orfandad cada uno de los hijos del causante, cualquiera que sea la naturaleza legal de su filiación, siempre que, al fallecer el causante, sean menores de 18 años o estén incapacitados para el trabajo y que aquél hubiera cubierto el período de cotización exigido, en relación con la pensión de viudedad, en el número 1 del artículo anterior.

2. En los casos en que el hijo del causante no efectúe un trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia, se podrá ser beneficiario de la pensión de orfandad siempre que, al fallecer el causante, sea menor de 21 años de edad, o de 23 años si no sobreviviera ninguno de los padres.

3. La pensión de orfandad se abonará a quien tenga a su cargo a los beneficiarios, según determinación reglamentaria.»

Dos. Se incorpora en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, una nueva Disposición Transitoria, la Sexta Bis, con el siguiente contenido:

Disposición Transitoria Sexta Bis. *Aplicación paulatina del límite de edad a efectos de las pensiones de orfandad*

Los límites de edad determinantes de la condición de beneficiario de la pensión de orfandad, previstos en el número 2 del artículo 175, serán aplicables a partir del 1.º de enero de 1999.

Hasta alcanzar dicha fecha, los indicados límites serán los siguientes:

a) Durante el año 1997, de 19 años, salvo en los supuestos de inexistencia de ambos padres, en cuyo caso dicho límite será de 20 años.

b) Durante el año 1998, de 20 años, salvo en los supuestos de inexistencia de ambos padres, en cuyo caso dicho límite será de 22 años.

Artículo 11. *Revalorización de las pensiones de Seguridad Social*

Se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los términos siguientes:

Artículo 48. *Revalorización*

1. Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente Índice de Precios al Consumo previsto para dicho año.

2. Si el Índice de Precios al Consumo acumulado, correspondiente al período comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico a que se refiere la revalorización, fuese superior al Índice previsto, y en función del cual se calculó dicha revalorización, se procederá a la correspondiente actualización de acuerdo con lo que establezca la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. A tales efectos, a los pensionistas cuyas pensiones hubiesen sido objeto de revalorización en el ejercicio anterior, se les abonará la diferencia en un pago único, antes del primero de abril del ejercicio posterior.

3. Si el Índice de Precios al Consumo previsto para un ejercicio, y en función del cual se practicó la revalorización, resultase superior al realmente producido en período de cálculo descrito en el apartado anterior, las diferencias existentes serán absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente ejercicio económico.»

Artículo 12. *De la permanencia en activo*

Se incorpora en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, una nueva Disposición Adicional, la vigésimo sexta, con el siguiente contenido:

«El Gobierno podrá otorgar desgravaciones o deducciones de cotizaciones sociales en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo, una vez alcanzada la edad de 65 años, con suspensión proporcional al percibo de la pensión. La regulación de los mismos se hará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas.»

Artículo 13. *De las normas de desarrollo y aplicación a Regímenes Especiales*

Se modifica la Disposición Adicional Octava del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que queda redactado en los siguientes términos:

«Disposición Adicional Octava. *Normas de desarrollo y aplicación a Regímenes Especiales*

1. Será de aplicación a todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social lo dispuesto en los

artículos 137, apartados 2 y 3; 138, 140, apartados 1, 2 y 3; 143; 161, apartados 1.b), 4 y 5; 162, apartados 1.1, 2, 3, 4 y 5; 163; 165; 174, apartados 2 y 3; 175, apartado 2; 176, apartado 4; 177, apartado 1, segundo párrafo; en las normas sobre las prestaciones por hijo a cargo, en su modalidad contributiva, contenidas en el Capítulo IX del Título II de esta Ley, la Disposición Adicional Séptima Bis y las Disposiciones Transitorias Quinta, apartado 1, Quinta Bis y Sexta Bis.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se exceptúa la aplicación a los Regímenes Especiales, lo previsto por el artículo 138 de la presente Ley en el último párrafo de su apartado 2, así como lo regulado por su apartado 5.

2. En el Régimen Especial de la Minería del Carbón, y para los trabajadores por cuenta ajena de los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar, será también de aplicación lo previsto en el artículo 140, apartado 4 y 162, apartado 1.2 de esta Ley.

3. Lo previsto en el artículo 166 de la presente Ley será aplicable, en su caso, a los trabajadores por cuenta ajena de los Regímenes Especiales.

4. Las Disposiciones previstas en el artículo 175 de esta Ley serán de aplicación a quienes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social se encontrasen percibiendo la prestación de orfandad.»

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. *Tope de cobertura*

El Gobierno desarrollará reglamentariamente el tope de cobertura de las pensiones contributivas. La regulación del mismo se realizará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas.

Segunda. *Del mutualismo administrativo*

Se autoriza al Gobierno para proceder a la armonización de la normativa especial del mutualismo administrativo, en lo referente a sus sistemas de recursos económicos, con las previsiones del artículo 86.2 de la Ley General de la Seguridad Social en la redacción dada por el artículo 1 de esta Ley, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la función pública. Y ello sin perjuicio del mantenimiento de las peculiaridades que en cuanto a la forma de realizar la prestación de la asistencia sanitaria se contienen en aquella normativa especial.

HACIA UN SISTEMA MIXTO DE PENSIONES

Mariano Guindal
Mar Díaz-Varela

España se dirige a un sistema mixto de pensiones entre lo público y lo privado. Todos los expertos, al margen de su ideología, coinciden en que un sistema puro no es viable y nadie defiende una privatización de la seguridad social, por entender que no es posible ni técnica ni políticamente.

Ésta es la principal conclusión que se obtiene al analizar las respuestas de los nueve expertos y autoridades consultados por *Perspectivas del Sistema Financiero*. Nadie niega que España se dirige hacia un sistema mixto dentro del marco que determina la Constitución Española, y en el que se dice textualmente: «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

A pesar de esta coincidencia, los matices son importantes. Así, el Secretario General de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, **Jerónimo Sanz**, afirma que «no le cabe la menor duda de que el futuro sistema de previsión social en España va a ser un sistema mixto en el que todo trabajador va a recibir una prestación del sistema público y la que le garanticen los sistemas complementarios».

En la misma línea se manifiesta el Secretario de Estado para la Seguridad Social, **Juan Carlos Aparicio**, quien asegura que es deseable el desarrollo del artículo 41 de la Constitución «sin tantos prejuicios ideológicos ni obstáculos normativos», y advierte que no es casual la cita expresa de la norma constitucional a este respecto.

Por su parte, la Directora General del grupo asegurador CASER, **Gabriela González-Bueno**, pronostica que en los próximos años vamos a ver un desarrollo vertiginoso de los planes de pensiones privados. «En la actualidad, los fondos de pensiones en España gestionan un patrimonio en torno al 4 por 100 del PIB. Sería desalentador desde un punto de vista económico, pero sobre todo social, que en el año 2015 no alcanzasen una dimensión

mínima del 25 por 100 del PIB. Esto supone que, como mínimo, los planes de pensiones multipliquen por diez sus recursos, en términos reales, en las próximas dos décadas».

Estas previsiones pueden parecer exageradas, pero no lo son si pensamos que una gran parte del ahorro privado terminará canalizándose por esta vía, tal como sucede en Estados Unidos, en Japón y en los países anglosajones y centroeuropeos, donde los fondos de pensiones se han convertido en la forma más común de ahorro para las familias.

En España, los sistemas de previsión social complementaria aún están en mantillas; aunque la evolución de los fondos de pensiones en los últimos años ha presentado un ritmo de crecimiento muy destacado tanto por el volumen de activos que gestionan como por el número de personas afectadas. Así, el número de activos se incrementó un 29,5 por 100 a lo largo de 1993, un 20,7 por 100 en 1994, un 24 por 100 en 1995, y un 40 por 100 en 1996. Pero, a pesar de estas cifras, muchos estiman que el *boom* de los planes de pensiones está aún por llegar en España.

Aunque los planes de pensiones se han desarrollado mucho en el último lustro, pasando de un patrimonio de medio billón de pesetas en 1990 a más de 3 billones de pesetas en 1996, todos los entrevistados coinciden en que el desarrollo alcanzado en la actualidad por los fondos de pensiones en España es totalmente insuficiente. El propio Secretario de Estado para la Seguridad Social subraya que «basta con compararnos con la media de los países de la Unión Europea para saber que aún estamos muy por debajo de los niveles deseables en términos de PIB o de comparación con otras fórmulas de ahorro».

Los datos que ofrece el Secretario de Estado de Economía, **Cristóbal Montoro**, son contundentes. En países con mucha menos población que España se están administrando patrimonios infinitamente mayores: en Holanda, 40 billones; en Suiza, 35; en Suecia, 10. España sólo supera a Bélgica, Noruega, Australia, Portugal y Grecia. «El crecimiento de los fondos de pensiones en España ha sido me-

nor del esperado», y ello se ha debido a la fuerte competencia proveniente de los fondos de inversión, «y sobre todo a las deficiencias de la Ley 8/1987, de Fondos y Planes de Pensiones, que sólo ha subsanado parcialmente la Ley 30/1995, del Seguro Privado». Este escaso desarrollo no sólo se debe al bajo nivel del patrimonio acumulado, sino también al bajo número de partícipes, que se sitúan por debajo de los dos millones de personas.

Sin embargo, el Secretario de Estado nos anuncia que tiene como objetivo «impulsar decididamente el ahorro finalista a largo plazo a través de este instrumento, en especial los planes de empleo, que contaban sólo con 251.000 partícipes a finales del año 1995».

También nos anuncia que uno de los primeros cambios que el Ministerio de Economía va a llevar a cabo va a ser «revisar el porcentaje de deducción y el máximo de un millón conforme a la tasa de inflación y en determinados supuestos».

Montoro argumenta que el gobierno buscará el consenso con otros grupos parlamentarios para tratar fiscalmente «la parte de capitalización de los derechos consolidados del partícipe como incremento patrimonial en el momento de percepción de la prestación».

Especialmente interesante es la opinión que sobre este particular aporta el portavoz económico de CiU, **Francesc Homs**, no sólo por ser el impulsor de los «Pactos de Toledo», sino por ser el socio parlamentario del partido gobernante, y, por tanto, quien tiene capacidad de dar la mayoría necesaria para aprobar las futuras leyes. El diputado catalán defiende la necesidad de «permitir ciertas dosis de liquidez en casos excepcionales y la movilidad entre los diversos instrumentos sin consecuencias fiscales». También defiende la necesidad de «incorporar de forma efectiva la actualización automática y periódica, de acuerdo con el índice de precios al consumo, del límite financiero máximo de aportación a planes de pensiones».

Homs mantiene que cuando el partícipe perciba la prestación en forma de capital, sería necesario que «la parte de la prestación que se corresponda con las aportaciones realizadas sea considerada como rendimiento del trabajo, mientras que la parte que corresponda con la capitalización de dichas aportaciones tribute como incrementos de patrimonio». Lo mismo ocurriría cuando la aportación se recibiera en forma de renta periódica.

El Secretario General del Círculo de Empresarios, **Vicente Boceta**, es rotundo al afirmar que «el ahorrador se está inclinando más por los fondos de inversión debido a su mayor flexibilidad de disposición y, hoy por hoy, a su rentabilidad más elevada».

Es cierto que la implantación de los planes de pensiones privados es muy reciente en nuestro país y que su crecimiento todavía no ha alcanzado

su velocidad de crucero. Sin embargo, todos los expertos consultados coinciden en señalar que los ocho años de vida que tienen son tiempo suficiente para hacer un análisis crítico que permita averiguar las razones por las que esta forma de ahorro no ha tenido el auge que han experimentado otras alternativas. No hay que olvidar que en España ha aumentado considerablemente el ahorro de las familias, que ha pasado del 10,9 por 100 de la renta disponible en 1994 al 12,5 por 100 en 1995, margen que se ha mantenido en 1996 y que, con toda probabilidad, se mantendrá en 1997, dada la atonía que manifiesta el consumo privado.

Como afirma el Director General de la Oficina Presupuestaria, José Barea, gran parte de este ahorro no se va a canalizar a través de las cuentas corrientes de cajas y bancos dada la baja rentabilidad que ofrece la renta fija. Tampoco los mercados de valores son una opción excesivamente atractiva para la mayor parte de los ciudadanos, que temen los vaivenes de la Bolsa.

Por tanto, éste es un factor que hay que tener en cuenta. Sobre todo, si se suma a que los españoles ya no confían en el sistema público de pensiones, como pone de manifiesto Francisco Alvira, «sólo un 6 por 100 de los españoles no quiere planes de pensiones porque confía en el sistema público» y, además, tienen miedo a una vejez pobre.

Pero esta situación aún no se ha traducido en un aumento espectacular de los planes de pensiones, probablemente por una combinación de factores: falta de información, incertidumbre, medios económicos, o simplemente porque no son competitivos con otros productos financieros que ofrecen más liquidez y mejor tratamiento fiscal de los rendimientos en el IRPF.

Todos los encuestados coinciden en la necesidad de que se saquen conclusiones de la experiencia de los últimos ocho años y se obre en consecuencia.

Así, el Secretario de Estado para la Seguridad Social considera fundamental «su perfeccionamiento jurídico dotándoles de mayor seguridad y relevancia normativa. En segundo lugar, adaptar su fiscalidad a la de otras fórmulas tal vez más atractivas. Y, finalmente, crear una mentalidad social más favorable hacia la acción individual».

Para el Director General de Ibercaja, **Amado Franco**, «debería desarrollarse un programa de información y divulgación promovido por los poderes públicos para que interesen a la generalidad de la población estos instrumentos».

Para el Secretario General del Círculo de Empresarios, debería «posibilitarse sin coste alguno la movilidad entre los fondos a partir de los seis primeros meses».

Y para la Directora General del Grupo CASER, es fundamental dar mayor liquidez a los fondos de pen-

siones, sobre todo en casos excepcionales, como enfermedad y desempleo.

El Secretario de Estado de Economía coincide con todas estas opiniones y se muestra rotundo al afirmar que «la fiscalidad debe primar la formación de ahorro a largo plazo que supone un plan de pensiones». (Tal vez habría que recordar en este punto que existen formas de ahorro a largo plazo que no gozan de ventajas fiscales.) También anuncia que se derogará el artículo 28.3 de la Ley 8/1987, que implica la doble imposición para las aportaciones más allá de los límites mencionados. Afirma que se dará liquidez cuando se produzca una situación objetiva de estado de necesidad perentoria del participante, reduciéndose las penalizaciones para quienes llevan más tiempo. «El objetivo del gobierno es que los planes privados de pensiones se extiendan a la mayoría de la población. El desarrollo de estos instrumentos incrementa la tasa de ahorro neto de la economía, lo que facilita la inversión y la creación de empleo».

Montoro es contundente al señalar que «es de gran interés para España, desde el punto de vista social y económico, un rápido desarrollo del sistema de previsión social privado complementario del público, y por ello, se justifican los incentivos fiscales a estos instrumentos».

Pero, a pesar de estas buenas intenciones, no hay que olvidar que el sistema de previsión privado no va a alcanzar nunca el desarrollo de los de Estados Unidos o Japón, donde el sistema público es muy limitado. En España, el alto nivel de cobertura del sistema público ha dejado muy poco espacio para el desarrollo de la previsión social complementaria, por lo que se podría considerar un gran éxito si en el año 2020 los planes de pensiones pagasen 33 pesetas de cada cien que se abonaran a los pensionistas, como pronostica Gabriela González-Bueno. Actualmente, por cada cien pesetas que se pagan en pensiones sólo una proviene del sector privado.

Los expertos son contundentes al afirmar que el fuerte crecimiento que se espera para los planes de pensiones en los próximos años «no va a ser suficiente para alcanzar el nivel de desarrollo de la previsión social complementaria de los países de nuestro entorno a menos que se reduzcan las cotizaciones sociales a la seguridad social», lo cual no parece viable dada la situación deficitaria del sistema.

A pesar de estas limitaciones, se espera que en 1997 se incremente notablemente el número de ciudadanos que decidan participar en un fondo de pensiones. La razón es sencilla. El acuerdo alcanzado el pasado 9 de octubre entre gobierno y sindicatos para desarrollar el «Pacto de Toledo», y que el próximo mes de abril se convertirá en ley, no ha dejado satisfecho a nadie. Aunque los firmantes consideran que garantiza el sistema público de pro-

tección social, lo cierto es que todos los expertos estiman que si el «Pacto de Toledo» por sí mismo era insuficiente para resolver los problemas financieros del sistema público, este acuerdo aún lo es menos.

De hecho, las medidas acordadas no suponen ningún ahorro a corto y medio plazo, ya que se han aparcado las reformas que producían mayor ahorro, como es el retraso de la edad de jubilación o la penalización de las jubilaciones anticipadas. Por el contrario, se han puesto en práctica las iniciativas que suponían mayor gasto, como mejorar las pensiones de las viudas y de los huérfanos.

Este acuerdo no fue respaldado por el mundo empresarial a pesar de que sus contribuciones constituyen la principal fuente de ingresos de la seguridad social. También ha desencantado a la mayor parte de los grupos parlamentarios, incluido al socialista, quienes esperaban reformas más audaces.

Aunque ningún grupo se ha atrevido a criticar abiertamente el pacto entre el gobierno y los sindicatos por razones electorales, lo cierto es que la mayor parte de los diputados que constituyeron la ponencia del llamado «Pacto de Toledo» estiman que al sacar la reforma fuera del Parlamento, ha quedado desvirtuada y ha entrado en una vía muerta.

Pero no todos los observadores son tan pesimistas. El Director General de Caixa Galicia, **José Luis Méndez**, cree que «este acuerdo contribuirá de manera significativa a la consolidación y racionalización del sistema español de protección social. Las actuaciones definidas en esta reforma permiten paliar los importantes desequilibrios actualmente existentes entre ingresos y gastos, contribuyendo de este modo a una supervivencia futura que se encontraba gravemente comprometida». Especialmente significativo considera que se hayan separado las fuentes de financiación.

Francesc Homs es de la misma opinión. El acuerdo entre gobierno y sindicatos es el primer paso, «necesariamente habrá que adoptar más decisiones». Lo mismo opina el Director General de El Monte, **Juan Pedro Álvarez**, quien señala que «la reforma consensuada resuelve con un cierto grado de acierto los problemas actuales, pero no los problemas futuros».

Hacia una ley nacional de previsión social

La Comisión de Economía del Congreso de los Diputados ha optado por crear una Subcomisión Parlamentaria para estudiar y desarrollar el punto 14 del «Pacto de Toledo», que dice textualmente en su primer párrafo: «El sistema público de la seguridad social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social,

tanto individuales como colectivos, externos a la seguridad social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la seguridad social pública».

El grupo parlamentario vasco, de acuerdo con el catalán y el popular, insisten en que se consensue entre todas las fuerzas parlamentarias una ley sobre sistemas de previsión social complementarios. Ésta debería definir la liquidez de los planes y fondos de pensiones.

Hay algunos grupos parlamentarios que incluso estiman que habría que aprovechar esta ley para dejar la puerta abierta para que en el futuro, y cuando la situación lo permita, quedara abierta la posibilidad de que los trabajadores puedan tener la opción de destinar una parte de sus actuales cotizaciones sociales a un plan privado.

El mismo Secretario de Estado para la Seguridad Social, Juan Carlos Aparicio, afirma que desarrollar el marco constitucional supone «efectivamente que los trabajadores españoles puedan disponer de márgenes de renta y salario aplicables a los sistemas complementarios. De poco serviría un buen cuadro jurídico y fiscal si no existen márgenes de ahorro que lo hagan operativo. Y desde esa capacidad económica real, la libertad de opción siempre es deseable».

Más prudente se muestra el Secretario de Estado de Economía, quien afirma que «es dudoso que dicha opción sirviera para desarrollar con fuerza los planes privados... La idea de poder elegir, siempre atractiva, sólo tendría sentido en circunstancias financieras que hoy no se dan en la seguridad social».

El grupo parlamentario que sostiene al gobierno se muestra igual de cauto y estima que abrir ese debate en este momento sería la mejor manera de no consensuar nada, ya que a esta fórmula se oponen radicalmente los diputados de izquierda, tanto del PSOE como de IU. Se trata de una posibilidad que suscita una enorme polémica, ya que para muchos expertos abre las puertas para ahogar financieramente al sistema público y poner la semilla de la privatización a medio y largo plazo.

Donde es más fácil alcanzar un fuerte consenso político y sindical es en lograr un mayor desarrollo de los sistemas de previsión social complementarios a través de la negociación colectiva. Patronal y sindicatos coinciden en señalar que, en un momento en que las tasas de inflación son ya muy bajas —situación que previsiblemente se mantendrá con la configuración de la Unión Monetaria—, el salario diferido es, sin lugar a dudas, la mejor manera que tienen los trabajadores de participar en los beneficios de las empresas sin crear tensiones inflacionistas. La experiencia de los países centroeuropeos así lo ha demostrado.

Además, patronal y sindicatos son conscientes

de que ésta es la mejor manera de consolidar su protagonismo social y convertirse, a medio y largo plazo, en auténticos poderes económicos. Es la razón por la que ambas partes han decidido reforzar la negociación colectiva centralizándola en grandes convenios provinciales o de rama con el fin de implicar también a la pequeña y mediana empresa.

Para el Director General de Ibercaja, Amado Franco, las empresas podrán estimular la creación de planes cuando no pongan en peligro su propia continuidad, «siendo capaces de absorber por esta vía incrementos de productividad que parcialmente se puedan destinar a un salario diferido frente a un salario presente». Pero, al mismo tiempo, advierte que es necesario instrumentar medidas cautelares para que garanticen su solvencia y rentabilidad, ya que una mala gestión de aquéllos podría hacer que las pérdidas que se produzcan terminen retornando a las empresas.

Para otros observadores, las empresas deberían tener la posibilidad de ofrecer unilateralmente a los trabajadores que lo deseen un plan de pensiones sin necesidad de conseguir un consenso laboral negociado. También es interesante destacar que la negociación colectiva es básica en la previsión social, ya que a través de ella se puede evitar discriminar a los trabajadores de mayor edad o afectados por dolencias físicas, que de otra manera podrían ser excluidos por el sector privado.

Para el Secretario de Estado de Economía, se trata de «un instrumento de perfeccionamiento de las relaciones laborales. Los planes de empleo y los seguros colectivos son instrumentos que permiten al trabajador mejorar sus relaciones con la empresa, de la que depende su futuro económico y su bienestar...; por tanto, incrementan el sentido de la responsabilidad de los empleados y dan a los sindicatos un nuevo protagonismo en la empresa y en la economía nacional que es bienvenido».

El Director General de Caixa Galicia, José Luis Méndez, aporta la experiencia de las cajas de ahorros en este asunto, que, en su opinión, ha dado buenos resultados. Francesc Homs considera también que «ésta es, en buena parte, la clave del futuro crecimiento del ahorro por parte de las clases medias e incluso de las rentas laborales más bajas... y nos permitiría afrontar una mejor revisión del sistema público de pensiones en el futuro».

No para todos las cosas son tan sencillas, y así lo advierte Juan Pedro Álvarez, Director General de El Monte, quien señala que la consideración de las aportaciones a los planes de pensiones como salario diferido «tiene entusiastas defensores y detractores...», la creación de planes de pensiones a través de la negociación colectiva podría suponer un incremento de los gastos para las empresas y, por otra parte, podría servir de ayuda para cubrir la necesidad actual, y sobre todo futura, de los planes de pensiones. Sin olvidar que son una fuente impor-

tante de ahorro». Por tanto, en su opinión, habría que buscar un equilibrio entre ambos extremos.

Hacia un sistema mixto

Este cúmulo de circunstancias es lo que hace pensar a todos los expertos que el futuro de las pensiones en España se encamina hacia un sistema mixto. Un equipo encabezado por José Antonio Herce, uno de los expertos más serios a la hora de abordar esta cuestión, ha realizado un estudio en el que se señala que esta fórmula tendría unas ventajas innegables.

La clave de la transición radica para Herce en la libertad de los individuos para optar por uno u otro sistema, quedando siempre en la mano de la política pública el control y la regulación del proceso. El estudio advierte que, además, todos los individuos que optasen por un sistema privado lo harían en realidad por ambos, ya que repartirían sus cotizaciones sociales entre los dos sistemas.

Del informe de Herce se desprende que el sistema público de pensiones, a pesar de los pactos políticos que se han hecho, tiene unas perspectivas a largo plazo sombrías. «De no hacerse nada, el déficit llegaría a ser del 6 por 100 del PIB en el 2050 y su deuda acumulada sería similar a la riqueza que el país desarrollase en ese momento». Ante esta situación, añade el informe de Herce, las reformas «dentro del sistema» se sucederían, probablemente, a cual más drástica.

Esta preocupación por el futuro del sistema público de pensiones la comparten la mayor parte de los entrevistados. Especialmente crítico se muestra el Secretario General del Círculo de Empresarios, Vicente Boceta, defensor a ultranza del llamado «modelo chileno», quien asegura que «es inevitable la quiebra del actual sistema de reparto puro». También reconoce que es inviable en estos momentos un sistema de capitalización puro o una privatización total de la seguridad social, por lo que, en su opinión, es inevitable «establecer cuanto antes un sistema de protección mixto basado en tres pilares, tal y como defiende desde hace cinco años el Banco Mundial. Estos pilares serían: uno de carácter asistencial, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y que iría destinado a cubrir las pensiones no contributivas y los complementos de mínimos; otro obligatorio, de capitalización individual, que sería gestionado por la iniciativa privada, y un tercero de capitalización voluntaria, que iría a complementar a los dos anteriores». Para Boceta, ésta es la única vía para salvar el sistema de previsión en España.

El Director General de Ibercaja, Amado Franco, no es tan radical en sus planteamientos, aunque su visión del sistema público es muy crítica. En su opinión, los bajos índices de natalidad de España, uni-

do a que su población es una de las más longevas del mundo y al fuerte paro, así como a la precarización del trabajo y a la falta de cotizaciones por la tardía incorporación de los jóvenes al trabajo, provocan una crisis continuada del sistema público, «cuyo horizonte a medio y largo plazo no es muy halagüeño, lo que hace necesario que se complemente, ya que por sí solo no podría afrontar mantener unas jubilaciones adecuadas a una España moderna».

El Director General de Ibercaja considera que las medidas contempladas en el «Pacto de Toledo», aunque éstas se llevasen a sus últimas consecuencias, lo que no ha pasado hasta ahora, «hacen muy improbable que la seguridad social en el futuro pueda seguir manteniendo el nivel de las prestaciones que hasta ahora ha venido pagando, aunque parte de sus costes sean trasladados a los Presupuestos del Estado, que no hay que olvidar que también son deficitarios».

Para Amado Franco, la mejor salida es apostar por un sistema mixto que permita además capitalizar la economía española. Éste es un aspecto fundamental que también pone de manifiesto el informe de Herce y en el que hacen especial hincapié el Secretario de Estado de Economía, Cristóbal Montoro, y el portavoz de CiU, Francesc Homs. Herce afirma que la transición hacia un sistema mixto no sólo ampliaría las opciones de los individuos en función de su capacidad económica, sino que, además, el desarrollo de los sistemas de capitalización «proporcionaría los capitales para financiar en una parte sustancial la deuda acumulada por el sistema de reparto».

Gabriela González-Bueno, del grupo CASER, advierte del peligro que puede suponer que en un sistema mixto el sector privado «fagocite» el sistema público de pensiones, «lo cual quizá no sea conveniente y tampoco posible». En su opinión, «la sociedad española debe procurar la viabilidad del sistema público en el nivel que sea posible y fortalecer los sistemas complementarios. Éste es un sistema mixto que puede tener sentido».

Sin embargo, la Directora General de CASER no cree que sea bueno dejar a los trabajadores que opten por destinar una parte de sus cotizaciones sociales a un plan privado, ya que esto podría ahogar financieramente el sistema público. Su alternativa es que haya «un sistema público de aportación definida y obligatoria por parte de los trabajadores que permitiese una capitalización financiera. Sólo con una aportación del 5 por 100 de la base de cotización se podría generar un ahorro-inversión de más de un billón de pesetas al año. En diez años se superarían los 15 billones de pesetas».

La globalización de los mercados

Los expertos, cuando analizan el futuro de la se-

guridad social, no siempre tienen en cuenta la fuerte liberalización que está experimentando la economía impuesta por la globalización de los mercados. En sus opiniones, a veces, se echa de menos la necesidad de incrementar la competencia de las empresas. En el marco de la unión monetaria, donde los déficit públicos ya no serán posibles, el problema no es sólo la capacidad de los sistemas públicos de seguir pagando las futuras pensiones, sino también la necesidad de ir aligerando los costes laborales indirectos que encarecen productos y servicios de las empresas europeas, y merman su capacidad de competir con los países emergentes.

Hasta ahora, la reforma de las pensiones se ha realizado exclusivamente ante el miedo que produce una vejez pobre. Y, tal vez por esto, los sindicatos siempre se han opuesto con uñas y dientes a cualquier medida que representara un recorte de las pensiones, llegando a caer en la miopía al no distinguir que a veces es necesario podar las ramas para evitar que se quiebre el tronco.

Como afirma Herce, «nuestro sistema de pensiones se beneficia todavía de los favorables efectos que introdujo la reforma de 1985. Recuérdese que esta reforma —que, entre otros aspectos, hizo pasar de 2 a 8 el número de años utilizados para el cálculo de la base reguladora de la pensión— trajo como consecuencia la primera huelga general a la que se enfrentaría el primer gobierno socialista, promovida por CC.OO., y la ruptura entre el PSOE y la UGT. Esta reforma acabó con la aberrante práctica de la compra de pensiones».

Los sindicatos tampoco han sabido aprovechar la regulación de los planes y fondos de pensiones de 1987, que proporcionan una vía cada vez más usada de previsión colectiva complementaria que puede ser de gran utilidad en el futuro.

Pero lo que realmente hizo saltar la chispa de la polémica que provocó la reforma fue que el entonces ministro de Economía, el socialista Pedro Solbes, afirmase en RTVE que o se reformaba la seguridad social a fondo o en veinte años no se podrían pagar las pensiones de los españoles.

Aquella voz de alarma provocó tal tormenta política que el grupo parlamentario catalán presentó una proposición no de ley para hacer un diagnóstico de la seguridad social y estudiar la delicada situación del sistema público de pensiones. El pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 15 de febrero de 1994, aprobó dicha iniciativa y decidió crear una ponencia en el seno de la Comisión de Presupuestos con el fin de elaborar un informe «en el que se analizarían los problemas estructurales de la seguridad social y se indicarían las principales reformas que deberían acometerse en los próximos años para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones».

Los trabajos de la ponencia concluyeron en el de-

nominado «Pacto de Toledo», alcanzado por todos los grupos parlamentarios en la primavera de 1995. Este acuerdo contiene una serie de recomendaciones dirigidas a garantizar un sistema público de pensiones «justo, equilibrado y solidario» de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución Española.

La obsesión de todos los grupos parlamentarios era eliminar el déficit de la seguridad social y garantizar el pago futuro de las pensiones públicas. Pero apenas se tuvo en cuenta la profunda metamorfosis que se está produciendo en el mercado del trabajo ni las consecuencias de la globalización de la economía, que obliga a tener empresas cada vez más competitivas y, por tanto, lo más libres posible de cargas sociales.

En realidad, las catorce recomendaciones del «Pacto de Toledo» van dirigidas a incrementar los ingresos de la seguridad social haciendo pagar más a las empresas, al acercar las cotizaciones de sus trabajadores a los salarios reales de éstos y al recortar las futuras prestaciones de los trabajadores.

Fue en este momento cuando se puso de manifiesto la enorme discrecionalidad con la que el poder político podía, puede y podrá actuar en el sistema público de pensiones. Ésta es la verdadera causa de que una gran parte de la población tema que las pensiones que recibirá cuando se jubile serán escasas. E incluso es el motivo de que teman que el hacerse planes de pensiones privados podría discriminarles negativamente a la hora de reclamar su derecho a cobrar la pensión pública que le correspondería por las aportaciones realizadas a la seguridad social durante su vida laboral.

La prioridad de la lógica política sobre las necesidades sociales se puso de manifiesto cuando la debilidad del entonces gobierno socialista, sumada al inicio de la campaña electoral, hicieron olvidar las recomendaciones del «Pacto de Toledo», que fueron metidas en un cajón durante más de un año. Fue necesaria la llegada del nuevo gobierno del PP para que se pusiera en marcha la reforma. Se intentó buscar un pacto con los agentes sociales, labor que resultó imposible, por lo que el Ejecutivo optó por buscar el consenso sólo con los sindicatos, marginando al mundo empresarial. De nuevo, la lógica política se impuso sobre las necesidades económicas.

El acuerdo, firmado finalmente el 9 de octubre de 1996 por el propio presidente del gobierno, José María Aznar, con los secretarios generales de UGT, Cándido Méndez, y de CC.OO., Antonio Gutiérrez, ha concretado las propuestas que el gobierno ha incluido en el proyecto de ley sobre la reforma de la seguridad social, que tiene vigencia hasta el año 2000, y que ha sido remitido a las Cortes, de cuya aprobación está pendiente.

Estas medidas han sido consideradas insuficien-

tes. Como afirma Antonio Redecillas, «a medio plazo volverán a detectarse los desequilibrios existentes, que de momento son mitigados, pero no resueltos definitivamente».

La opinión unánime de los expertos es que, con posterioridad al año 2000, será «necesario acometer nuevas reformas en la misma línea de actuación realizada hasta el momento: endurecer las condiciones reglamentarias para el reconocimiento de nuevas pensiones y revisar al alza —dentro de los límites que la situación económica permita— los recursos precisos para la financiación del sistema de pensiones».

Es decir, que las reformas realizadas hasta el momento, si bien es cierto que han mejorado algunas ineficiencias y han corregido algunas injusticias, no han resuelto los tres principales problemas que sigue arrastrando el actual sistema de prevención social en España: las futuras pensiones no están aseguradas a largo plazo, el déficit de la seguridad social no ha desaparecido y los costes empresariales, lejos de haberse reducido, se han incrementado.

El Estado de bienestar en entredicho

Pero sería erróneo pensar que estos problemas solamente los tiene España. Recientemente, Alemania, Dinamarca, Suecia, Italia y Francia han reducido sus programas de protección social en desempleo, sanidad y pensiones, poniendo de manifiesto la crisis que atraviesa el llamado «Estado de bienestar» y el convencimiento político de que es necesario reformarlo si se quiere salvar.

El problema que se pone de manifiesto es hasta qué punto es posible mantener un «Estado de bienestar» en un mundo económico sin fronteras, en el que mercancías y personas pueden circular libremente. Si los estados se comprometen a garantizar una pensión mínima a todos los ciudadanos que viven en sus fronteras y que están necesitados, aunque no hayan cotizado nunca a la seguridad social, se está planteando un grave dilema. Sobre todo si se tiene en cuenta que las llamadas pensiones asistenciales que se pagan en Europa son muy superiores a los salarios medios que se pagan en el tercer mundo.

¿Quién impediría a un ciudadano de África, Asia o incluso de Latinoamérica instalarse en un país europeo para tener derecho a una pensión y mejorar así su nivel de vida? ¿Estamos planteando la Europa fortaleza, o acaso creemos que la globalización

de la economía sólo va a afectar a las mercancías y a los servicios y no a las personas?

Éstos son algunos de los elementos de reflexión que se deberían poner sobre la mesa cuando se es tan tajante al afirmar que siempre se mantendrán los sistemas públicos de previsión social.

Pese a todo, en España la situación no presenta la gravedad que en Alemania —donde los gastos sociales llegan a 84 billones de pesetas y representan el 41,3 por 100 del PIB—, ni está en quiebra como en Francia —donde el agujero de la seguridad social supera los 7 billones de pesetas—, ni es una carga tan grave para las empresas como en Italia —donde ya representa el 45 por 100 del salario bruto del trabajador.

Sin embargo, la situación de la seguridad social española sigue siendo preocupante. En 1995, el déficit se elevó a 789.000 millones de pesetas, y en 1996 se situó en 150.000. La deuda acumulada se estima en torno a los 2 billones de pesetas.

Para los sindicatos, esta situación todavía coloca a España en una posición ventajosa respecto a los competidores europeos. El gasto en pensiones, sanidad y desempleo se eleva al 24 por 100, frente al 28 por 100 de la media europea. Sin embargo, no hay que olvidar que lo más preocupante es la tendencia. En 1982, cuando el PSOE llegó al poder, el gasto social representaba el 18 por 100 del PIB. Es decir, que mientras los europeos en los últimos trece años han conseguido frenar y cambiar la tendencia de su gasto social para comenzar a reducirlo, en España seguirá creciendo a pesar de la reforma llevada a cabo.

Lo mismo sucede con las cotizaciones sociales. En España, las cotizaciones que pagan las empresas por sus trabajadores representan el 36,3 por 100 del salario bruto, cifra similar a la media europea. El problema es que la aportación que hacen los trabajadores es la más baja de toda Europa, ya que mientras las empresas aportan un 30,3 por 100, los trabajadores sólo pagan con su sueldo el 6 por 100 restante.

En un mundo sin fronteras económicas, en el que la competencia entre países para conquistar mercados es cada día más fuerte, el «Estado de bienestar» comienza a ser un grave *handicap*, por lo que es fundamental replantearse en profundidad todo el sistema de protección social.

Es en este contexto en el que cada vez encaja más un sistema de pensiones mixto como el que proponen todos los expertos, y que permitirá desarrollar fuertemente los planes y fondos de pensiones como el principal sistema de ahorro de las familias.

Cristóbal Montoro

Secretario de Estado de Economía

El Secretario de Estado de Economía se ha convertido en el hombre clave de la futura reforma y desarrollo del sistema de previsión social complementario. Por esta razón, sus opiniones y sus anuncios encierran una importancia singular. Montoro anuncia en esta entrevista una profunda reforma de los fondos y planes de previsión social que se pretende realizar con el consenso de todos los grupos parlamentarios. El objetivo sería darles mayor liquidez, mejorar notablemente su fiscalidad e impulsar su desarrollo a través de la negociación colectiva.

Catedrático de Economía Aplicada, ha sido durante la última legislatura el «cerebro gris» del grupo parlamentario popular, como antes lo fuera de la CEOE. Amigo y asesor económico del presidente del gobierno, se ha convertido en la «mano derecha» del vicepresidente económico, Rodrigo Rato.

1. En absoluto. El patrimonio de los fondos de pensiones, correspondiente a los 972 planes de pensionistas existentes a 31 de diciembre de 1995, era de 2.196 millardos (miles de millones). Países con mucha menos población que España tenían patrimonios acumulados a esa fecha mucho mayores, por ejemplo, Holanda (40.870 millardos), Suiza (35.000), Suecia (10.000), Dinamarca (7.620), Irlanda (3.120), y fuera del ámbito europeo, Canadá (32.620), Australia (15.000). La baja cifra española sólo superaba a la de Bélgica, Noruega, Austria, Portugal y Grecia.

El incremento anual del patrimonio en 1996 puede haber sido alrededor del 40 por 100, con lo cual se habrán sobrepasado ligeramente los 3.000 millardos de pesetas. Aunque este ritmo de crecimiento es alto, no resulta plenamente satisfactorio al tener en cuenta que se aplica sobre volúmenes acumulados muy bajos. El crecimiento de los fondos de pensiones en España ha sido menor que el esperado; en parte, por la competencia de los fondos de inversión que en su regulación fiscal anterior a junio de 1996 tenían, de hecho, una función similar a los fondos de pensiones, pero con el atractivo de la total liquidez, antes y después de los quince años de la aportación, cuando la venta de las participaciones tenían una fiscalidad gradualmente más reducida hasta quedar exentas. La reforma de la fis-

calidad de los fondos de inversión, de junio de 1996, los ha convertido en instrumentos más de corto plazo. Pero la razón última de su escaso desarrollo se debe a las deficiencias de la Ley 8/1987, de Fondos y Planes de Pensiones, que sólo parcialmente ha subsanado la Ley 30/1995 del Seguro Privado.

El número de partícipes, algo menos de 1,8 millones, es también bajo si se compara con la mayoría de países industrializados, donde los planes de pensiones son un instrumento de primer orden en la previsión social complementaria de las pensiones públicas. El Ministerio de Economía tiene como objetivo impulsar decididamente el ahorro finalista a largo plazo a través de este instrumento, en especial los planes de empleo, que contaban sólo con 251.000 partícipes a finales de 1995. La aspiración del gobierno es que una amplia mayoría de la población tenga garantizado su bienestar futuro a través de planes de pensiones privados, complementarios de la pensión pública.

2. Como es sabido, el partícipe deduce de su base imponible las cantidades aportadas a un plan de pensiones siempre que éstas no sobrepasen el límite de la menor de las siguientes cantidades: a) el 15 por 100 de los rendimientos netos; b) un máximo de un millón de pesetas anuales. Pues bien, unos primeros cambios podrían ser revisar el porcentaje de deducción y el máximo de un millón conforme a la tasa de inflación y en determinados supuestos.

«El objetivo del gobierno es que los planes privados de pensiones se extiendan a la mayoría de la población»

Por lo que se refiere a la fiscalidad del beneficiario, normalmente el partícipe, la prestación en forma de renta se integra en su base imponible como rendimiento del trabajo; si es en forma de capital, el importe se considera renta irregular. Los planes de pensiones son, pues, en realidad, un diferimiento de impuestos. Algunos grupos parlamentarios han propuesto, en la subcomisión sobre previsión social complementaria del Congreso, tratar la parte de capitalización de los derechos consolidados del partícipe como incremento patrimonial en el momento de la percepción de la prestación. El ánimo del Ministerio es que sobre ésta y otras cuestiones de importancia se alcance el consenso más amplio posible en la subcomisión parlamentaria.

En todo caso, nos parece importante considerar equilibradamente la fiscalidad de los planes de pensiones y de otros instrumentos de previsión social como los seguros, de manera que se preserve el principio de neutralidad por el cual el ciudadano elige uno u otro instrumento en función de sus necesidades personales y no por el mero incentivo de un tratamiento fiscal más favorable. Asimismo, es im-

portante que la fiscalidad discrimine positivamente al ahorro según el plazo de vencimiento de los activos que lo canalizan.

Por último, habrá que derogar el artículo 28.3 de la Ley 8/1987, que implica la doble imposición para las aportaciones más allá de los límites mencionados.

3. La fiscalidad debe primar la formación de ahorro a largo plazo que supone un plan de pensiones. Además, el principal problema de los planes y fondos de pensiones es su falta total de liquidez. Parece existir un consenso de permitir el uso de todo o parte de los derechos consolidados en una situación objetiva de estado de necesidad perentoria del partícipe. Una liquidez incondicional del instrumento desvirtuaría su naturaleza como captador de ahorro finalista a largo plazo. Pero la consideración de tal liquidez, con una cierta penalización fiscal, transcurridos plazos largos de diez a quince años desde la fecha en que se realizó la aportación, debe considerarse detenidamente, pues puede ser una vía eficaz para incentivar un desarrollo más acelerado del instrumento en cuanto al volumen de aportaciones y número de partícipes.

La externalización de los compromisos por pensiones de las empresas y la generalización de los planes de empleo están muy retrasadas, y hay que potenciarlas. El Reglamento de externalización la impulsará definitivamente, precisando y desarrollando algunos aspectos como el alcance de la obligación de externalizar, la efectividad de esta obligación y su exigibilidad, la cuestión de las remisiones a los convenios colectivos, el problema de los límites cuantitativos a la valoración de los derechos por servicios pasados y su restricción temporal en relación con los planes de equilibrio, la problemática de la instrumentación mediante mutualidades de previsión social, los problemas prácticos de la promoción conjunta de planes de pensiones por varias empresas (de gran interés para las PYME), la fiscalidad de las transferencias de los fondos constituidos, etcétera.

Por otra parte, la regulación administrativa de los planes en materias como su constitución, régimen de organización, aspectos financieros, inspección y sanciones, etc., debe ser transparente y simple, aunque esta regulación debe velar por la seguridad jurídica y financiera, lo que requiere un cierto grado de intervención administrativa.

4. Debe ser un futuro de potenciación del conjunto de instrumentos que complementan y consolidan el sistema público de pensiones. La recomendación número 14 del Pacto de Toledo apoya el impulso de la prestación social complementaria como un sistema complementario y voluntario, que tiene por objeto mejorar el nivel de prestaciones del sistema público de pensiones. Como se ha mencionado, el objetivo del gobierno es que los planes pri-

vados de pensiones se extiendan a la mayoría de la población.

Estos instrumentos tienen, además, la característica de ser vías de ahorro finalista a largo plazo. El desarrollo de estos instrumentos incrementa las tasas de ahorro neto de la economía, según estudios realizados por los organismos internacionales. Éstos han indicado también la existencia de una clara correlación entre incremento del ahorro doméstico e inversión, con una positiva repercusión en creación de empleo.

«Uno de los primeros cambios que hará el Ministerio de Economía podría ser revisar el porcentaje de deducción y el máximo de un millón conforme a la tasa de inflación y en determinados supuestos»

Con el desarrollo de estos instrumentos, las gestoras de los fondos de pensiones y las compañías de seguros potencian su papel de inversores financieros institucionales, ayudando a dar profundidad y liquidez a los mercados de capitales españoles y a la financiación a largo plazo de la economía. El desarrollo de estos mercados, a su vez, ayuda a impulsar el sistema de previsión social complementario. En un ambiente de tipos de interés bajos y estables, la estructura de las inversiones de los fondos incrementará su componente de renta variable, que hoy apenas llega al 5 por 100 del total de las inversiones.

En resumen, es de gran interés para España, desde el punto de vista social y económico, un rápido desarrollo del sistema de previsión social privado complementario del público, y por ello, se justifican los incentivos fiscales a estos instrumentos.

5. La previsión social complementaria no pretende sustituir al sistema público de pensiones. Por el contrario, trata de consolidarlo. Además, es un sistema voluntario, no coercitivo. Subsistirá, pues, un sistema público como el actual en el que el nivel mínimo y máximo de las pensiones dependerá en buena medida del equilibrio financiero de las cuentas de la seguridad social. El sistema público ofrecerá el nivel de pensiones que el país pueda financiar según el crecimiento económico, la creación de riqueza y el volumen de empleo, sobre la base de un modelo de reparto. El sistema complementario privado y voluntario de previsión social suplementa las pensiones públicas a través del ahorro individual o mediante el salario diferido de los planes de pensiones colectivos, para tratar de reducir la brecha entre la pensión recibida en la jubilación y el salario que se percibía como activo.

6. Constituye un importante paso adelante. Hay que tener en cuenta que nuestro modelo público de pensiones es de reparto, lo mismo que los de los

demás países industrializados. Esto quiere decir que el equilibrio financiero del sistema no se resuelve en un momento y para siempre, sino que, periódicamente, cada cuatro o cinco años, hay que verificar la sostenibilidad del sistema de acuerdo con los cambiantes parámetros del momento. Éste es el principal compromiso del acuerdo, tomar las medidas necesarias para preservar el equilibrio financiero del sistema en cada momento. La Comisión Permanente, constituida por gobierno y sindicatos, tiene como objetivo el análisis y seguimiento de la evolución del sistema de seguridad social.

La despolitización de la discusión sobre el futuro de las pensiones públicas es muy positiva. El acuerdo gobierno-sindicatos despeja incertidumbres e impulsa la confianza que facilita el consumo y la inversión. En este marco de responsabilidad conjunta es posible garantizar el valor real de las pensiones. La consolidación del sistema público se reforzará también con el desarrollo de los instrumentos de la previsión social privada. Éste es un punto muy importante del acuerdo entre gobierno y sindicatos.

Por último, la separación de fuentes de financiación de la seguridad social en España es un aspecto fundamental para clarificar la contabilidad y evaluar adecuadamente el equilibrio y la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones.

7. El acuerdo está basado en un amplio consenso social y político. El enfoque adoptado es de reforma gradual, evitando sobresaltos o cambios bruscos. Frente a las soluciones de consenso, algunos preferirían cambios unilaterales más rápidos. Sin embargo, el diálogo social en éste y en otros ámbitos de la actividad socioeconómica es la mejor vía para generar confianza y para que las reformas sean permanentes, no reversibles. Como se ha indicado, a través de un continuo seguimiento de gobierno y sindicatos se corregirán las insuficiencias que se vayan detectando en el acuerdo.

8. Es dudoso que dicha opción sirviera para desarrollar con fuerza los planes privados. Ante todo, hay que respetar el equilibrio financiero del sistema público, que contiene elementos de solidaridad que han de preservarse. La idea de poder elegir, siempre atractiva, sólo tendría sentido en circunstancias financieras que hoy no se dan en la seguridad social.

9. Los planes de pensiones de empleo deben ser parte integrante de la negociación colectiva. El trabajador y la empresa percibirán las aportaciones de la empresa a los planes como verdadero salario diferido en lugar de impuestos, que es la percepción actual de las cotizaciones a la seguridad social. Los planes de empleo son, pues, un instrumento de perfeccionamiento de las relaciones laborales. Los planes de empleo y los seguros colectivos son instrumentos que permiten al trabajador mejorar sus

relaciones con la empresa, de la que depende su futuro económico y su bienestar.

Respecto de las empresas, los planes de empleo y seguros colectivos ayudan a racionalizar la actividad empresarial, a hacerlas más competitivas y a que estén más centradas en su actividad típica. Bien es cierto que, para facilitar un mayor desarrollo futuro, las empresas tienen que participar con más intensidad en las comisiones de control de los planes. Las decisiones más importantes deberían realizarse por consenso, o por mayoría cualificada, con independencia de que los trabajadores tienen por ley mayoría absoluta en las comisiones de control.

En resumen, la generalización y externalización de los planes de pensiones obligadas por la ley, y cuya regulación reglamentaria está próxima, supondrá un impulso importante al desarrollo de los fondos de pensiones en España. Los planes de pensiones colectivos o de empleo incrementan el sentido de la responsabilidad de los empleados y dan a los sindicatos un nuevo protagonismo, en la empresa y en la economía nacional, que es bienvenido.

Juan Carlos Aparicio Pérez

Secretario de Estado para la Seguridad Social

Es el máximo responsable de que la seguridad social mantenga el máximo equilibrio normativo, al menos en la presente legislatura. Juan Carlos Aparicio ha sido el hombre encargado por el presidente del gobierno, para lograr de los sindicatos el primer gran pacto de la legislatura. Fue el representante del PP en el pacto de pensiones y quien hizo posible que su partido aceptara, desde la oposición, el consenso con el PSOE y que ha sabido rentabilizar como nadie en la etapa de gobierno.

Químico de profesión y con una gran experiencia empresarial, es un hombre de confianza de Aznar, fue su vicepresidente en la Junta de Castilla y León. Es miembro de la ejecutiva del PP, lo que le otorga un enorme peso político en el partido gubernamental. Liberal de ideología y de talante, no tiene la mínima duda de facilitar al máximo el desarrollo de los planes de pensiones y fondos de pensiones complementarios para favorecer el tránsito hacia un sistema mixto.

1. Basta con compararnos con las medias de los países de la UE para saber que aún estamos muy por debajo de los niveles deseables en términos de PIB, o en términos de comparación con otras fórmulas de ahorro.

2. No podemos hablar de plena equiparación con las restantes posibilidades de ahorro a medio y largo plazo. No obstante, sería erróneo reducir los problemas al exclusivo ámbito fiscal.

«La reforma de las pensiones consensuada con los sindicatos nos da un amplio horizonte de tranquilidad, pero no hay acuerdo que nos libere de seguir perfeccionando la seguridad social»

3. Son tres los aspectos que deben observarse. En primer lugar, su perfeccionamiento jurídico, dotándoles de mayor seguridad y relevancia normativa. En segundo lugar, adaptar su fiscalidad a la de otras fórmulas, tal vez más atractivas. Y finalmente, crear una mentalidad social favorable hacia la acción individual, máxime en un país que conserva perfiles demasiado presidencialistas.

4. Un futuro deseable de mayor desarrollo de nuestro artículo 41 de la Constitución, sin tantos prejuicios ideológicos ni obstáculos normativos. No es casual la cita expresa de la norma constitucional a este respecto.

5. España debe desarrollar, como ya le decía, ese buen modelo que la UE nos indica, distinguiendo bien lo público de lo privado y lo básico de lo complementario, sin falsos debates de contraposición.

«El desarrollo de la Constitución supone que los trabajadores españoles puedan destinar una parte de sus cotizaciones sociales a los sistemas complementarios»

6. Es suficiente para poner en marcha los acuerdos parlamentarios y sociales. Nos da un amplio horizonte de tranquilidad, pero no hay acuerdo que nos libere de seguir trabajando en el perfeccionamiento del sistema de la seguridad social. Uno de los principales problemas que hemos constatado ha sido la carencia de acciones decididas en los diez años anteriores.

7. No creo que deba hablarse enfáticamente de insuficiencias. Hubiera sido muy deseable que los aspectos que quedan sujetos a posteriores acuerdos de desarrollo se hubiesen concretado aún más para permitir su incorporación más rápida al marco normativo. Aun así, el balance es positivo.

8. Desarrollar el marco constitucional supone que, efectivamente, los trabajadores españoles puedan disponer de márgenes de renta y salario aplicables a los sistemas complementarios. De poco sirve un buen cuadro jurídico y fiscal si no existen márgenes de ahorro que los hagan operativos. Y desde esa capacidad económica real, la libertad de opción siempre es deseable.

9. Si partimos de la extraordinaria dispersión de nuestro tejido empresarial, consecuencia de la reducida dimensión de los centros de trabajo, la negociación colectiva puede y debe convertirse en una herramienta útil de promoción de sistemas complementarios colectivos. Los acuerdos políticos y sociales hasta ahora alcanzados no diseñan una contraposición entre individuales y colectivos, sino una situación de alternativa racional según los sectores.

Francesc Homs i Ferret

Portavoz económico de CiU
Presidente de la Comisión de Industria, Energía y Turismo
del Congreso de los Diputados

Es el auténtico impulsor de la reforma del sistema público de pensiones. Fue iniciativa de Homs la constitución de una ponencia parlamentaria para estudiar la difícil situación que atravesaba la seguridad social. Dotado de un gran sentido común y de buenas dotes para el consenso, consiguió poner de acuerdo a grupos ideológicamente tan alejados como el PP, IU y el PSOE para fraguar lo que después se llamaría el «Pacto de Toledo».

Diputado por Barcelona, lleva diez años en el Congreso de los Diputados como portavoz económico de CiU, donde actualmente preside la Comisión de Industria, Energía y Turismo. Profesor de Economía, Francesc Homs ha sido el encargado de negociar los Presupuestos Generales del Estado tanto con los gobiernos del PSOE como del PP. Ponente de la Ley de Supervisión de Seguros Privados, de la reforma de la financiación de sanidad y del «Pacto de Toledo», sus opiniones son decisivas para saber por dónde va a ir la reforma de los sistemas de previsión social complementaria.

1. No. Es necesario que el ahorro a largo plazo complementario a las pensiones públicas crezca en España para poder afrontar con mayor estabilidad la financiación del crecimiento económico con cargo a nuestros propios ahorros y, a su vez, afrontar una reforma de la seguridad social.

2. Hay que revisar la fiscalidad hoy aplicable al ahorro a largo plazo. El sistema complementario formado por planes de pensiones, mutualidades de previsión social y seguros de vida debe disponer de un mejor trato fiscal tanto en las aportaciones como en las prestaciones. No podemos ir a un sistema neutral puro, pero sí debe potenciarse más este ahorro a largo plazo cuando realmente hace las funciones de ahorro de previsión social complementario a las pensiones públicas.

3. Hay que afrontar una revisión del régimen jurídico de planes y fondos de pensiones para estimular un mayor interés de la sociedad hacia ellos, especialmente para los planes de naturaleza colectiva. También es necesario revisar algunas funciones de las comisiones de control, así como la natu-

raleza jurídica de las aportaciones para que los rendimientos de estos ahorros puedan ser considerados incrementos de patrimonio. Asimismo, debe modificarse el procedimiento hoy establecido para la internacionalización de planes internos.

«España, de hecho, ya está en un sistema de previsión mixto, aunque siempre prevalecerá el sistema público sobre el privado»

4. Hay que potenciar el sistema de previsión social complementario y, por consiguiente, deberá crecer en los próximos años. Preferentemente, deben crecer los sistemas de naturaleza colectiva para permitir que los trabajadores puedan complementar sus previsiones futuras con ahorros realizados durante su vida activa en la empresa. Para ello es importante adaptar el marco legal para que sean las pequeñas empresas las que puedan integrarse en este sistema de previsión colectiva.

5. De hecho, ya estamos en este sistema. Siempre prevalecerá la preponderancia del sistema público, pero habrá que combinar la previsión de nuestras rentas en la fase pasiva de nuestra vida con recursos que procedan de la pensión pública en primer lugar, y, en segundo lugar, del ahorro propio que se ha ido realizando bien de forma colectiva, bien de forma individual durante nuestra etapa activa laboral.

6. Creo que es una primera expresión del Pacto de Toledo y que no puede ser la última de las medidas o decisiones adoptadas. Necesariamente habrá que adoptar más decisiones.

7. Falta por acordar la reforma de los regímenes específicos de la seguridad social, tanto el régimen de autónomos como los demás regímenes especiales, para aproximarlos a las características del régimen general. Falta también abordar la revisión de determinadas prestaciones que por limitaciones de naturaleza presupuestaria hoy no pueden afrontarse, como es el caso de las viudas. También se echa en falta un conjunto de medidas que garanticen con mayor eficacia el control de posible fraude existente en todo ese campo. Es evidente que en los próximos años deberán tomarse algunas decisiones más sobre régimen de incompatibilidades, límites de prestaciones y mecanismos para acceder a las jubilaciones, ya sean anticipadas, ya sean prolongadas, para terminar de garantizar plenamente el sistema público de pensiones.

8. Lo que debemos potenciar desde el ámbito público es la aportación de los trabajadores al sistema complementario de previsión social, siempre y cuando éste reúna determinados requisitos y garantías. Preferentemente, ello debe ser en un plan de

previsión de naturaleza colectiva en el que se establezcan las mejores rentabilidades a sus esfuerzos de ahorro y con las máximas garantías por parte de los representantes de los trabajadores.

«El acuerdo alcanzado entre el gobierno y los sindicatos es la primera expresión del Pacto de Toledo y no puede ser la última de las medidas, necesariamente habrá que adoptar más decisiones»

9. Ésta es, en buena parte, la clave del futuro crecimiento del ahorro por parte de las clases medias e incluso de las rentas laborales más bajas. Se trata de que se integren dentro de la negociación colectiva los compromisos de ahorro repartidos con cargo a los trabajadores y con cargo también a las empresas. Ésta es la clave del crecimiento del ahorro interno en España que más favorecería las rentas modestas y nos permitiría afrontar una mejor revisión del sistema público de pensiones.

Juan Pedro Álvarez Giménez

Director General del Monte de Piedad
y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla

Es un economista con una larga experiencia en el mundo empresarial, fundamentalmente en Sevillana de Electricidad, compañía en la que durante más de un lustro ha ocupado importantes puestos de responsabilidad. Posteriormente, pasó a El Monte, donde ha desarrollado una labor decisiva, lo que le llevó a la dirección general tras la fusión con las cajas de ahorros de Huelva y Sevilla.

Desde la perspectiva que le concede esta vasta experiencia profesional, considera que en España se han desarrollado muy poco los planes de pensiones si se compara con la expansión que han obtenido en otros países de nuestro entorno. En su opinión, el tope de aportación, la falta de liquidez y la insuficiencia de estímulos fiscales han frenado una evolución que podría haber sido mucho más satisfactoria.

1. No. Si comparamos con la situación de los planes de pensiones en otros países de nuestro entorno y pensamos en la evolución probable del sistema de previsión público en España, la respuesta tiene que ser necesariamente no.

Ni en número de planes ni en el volumen de fondos alcanzados, el desarrollo en España es satisfactorio, si bien es cierto que tienen todavía pocos años de existencia y que el grado de conciencia de su necesidad todavía no ha calado lo suficiente en el público en general. Esa corta vida hace también que el proceso de capitalización y de ahorro no hayan hecho más que empezar, lo que hace reafirmar la respuesta negativa que se indicó al principio.

Su desarrollo se vería altamente favorecido si desapareciera o se incrementara la limitación legal de aportación anual, actualmente 1.000.000 por partícipe, así como por otras medidas que indicaré en las siguientes respuestas.

2. Responder afirmativamente a esta pregunta siempre es arriesgado dadas las implicaciones que la fiscalidad conlleva tanto a nivel individual como a nivel de las empresas promotoras de planes de empleo.

Considerando sólo las aportaciones a planes individuales, la respuesta es que su fiscalidad es excelente, salvo en cuanto a su límite anual, ya co-

mentado, por partícipe. Ese límite es claramente insuficiente para la constitución de un plan de pensiones a partir de ciertas edades, ya que no permite alcanzar un fondo que permita atender dignamente los objetivos deseables para dicho plan.

En cuanto a los planes de empleo, derivados de acuerdos colectivos, la crítica al límite legal de la aportación es muy intensa. Regular unos planes de empleo que no contemplen en su totalidad las obligaciones para las empresas, contempladas en dichos acuerdos colectivos, que han de cumplir y que suelen estar relacionadas con los salarios reales, no parece sea una medida adecuada.

Si, además, el partícipe de un plan de empleo lo es también de un plan individual, las dificultades anteriores pueden imposibilitar bien al promotor del plan de empleo o bien al mismo partícipe realizar las aportaciones. No parece sea totalmente adecuada la regulación legal y fiscal actual. Por otro lado, si bien el tratamiento fiscal de las aportaciones entiendo es positivo, salvo los problemas comentados anteriormente, no ocurre lo mismo con el cobro de las prestaciones. Es cierto que la constitución de un plan de pensiones supone un diferimiento en las obligaciones tributarias hasta que se reciban las prestaciones, pero debería contemplarse, dada la función social que los planes de pensiones están cumpliendo y que, con mayor amplitud, cubrirán en el futuro, un mejor tratamiento fiscal para dichas prestaciones, al menos en la línea de lo legislado para los fondos de inversión.

«El único camino viable que existe para España es que se dirija a un sistema de previsión mixta entre lo público y lo privado»

3. Ya he comentado algunos aspectos:

— Elevación o desaparición del límite anual de aportación para el partícipe, especialmente si lo es de un plan de empleo, de tal forma que, caso de existir limitación anual, al menos, existan dos límites distintos para la aportación al plan individual y para las aportaciones de la empresa al plan de empleo.

— Mejora del tratamiento fiscal para las prestaciones.

Junto a las anteriores, no menos importantes serían las siguientes modificaciones:

— La no liquidez de dichos planes es un obstáculo para su desarrollo. No contemplar posibles situaciones justificadas de liquidez, tales como desempleo o enfermedad grave del partícipe, resulta ser un freno importante para la constitución de planes de pensiones por parte de los más jóvenes.

— Por otro lado, es interesante contemplar alguna forma de liquidez, junto con su correspondiente tratamiento fiscal, para los planes de pensiones con

antigüedad superior a unos años. La cifra de diez años podría ser adecuada.

— Aunque las modificaciones a la regulación de los planes y fondos de pensiones, contenidas en la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, han resuelto parcialmente el problema, sigue sin contemplarse total y adecuadamente la situación de las empresas cuyos compromisos colectivos de previsión social complementaria les obligan a unas aportaciones superiores al límite anual legal. En esta línea, tampoco está bien resuelto el problema derivado de la doble existencia de acuerdo colectivo que suponen el plan de empleo y los convenios colectivos actuales o futuros, ni la modificación de éstos y su repercusión en las especificaciones o reglamento del plan. La existencia de interlocutores distintos en ambos ámbitos —comisión de control del plan y representantes sindicales y empresariales, respectivamente— pueden producir incoherencias y obligaciones múltiples para las empresas de muy difícil o imposible cumplimiento.

4. En el Pacto de Toledo se contempla un modelo de previsión «con prestaciones complementarias de naturaleza libre y gestión privada». Por otro lado, ya actualmente, las pensiones públicas suponen una pérdida de poder adquisitivo para las personas que pasan a ser pensionistas, lo que previsiblemente se acentuará en el futuro. Esto lleva a plantear para el sistema de previsión complementario una potenciación paralela a la reforma del sistema público, lo que posibilitará un desarrollo importante para el mismo en los próximos años.

5. Sí, aunque habría que matizar esta respuesta. En el Pacto de Toledo se contemplan unas recomendaciones, puede que insuficientes a largo plazo, referidas tanto a los ingresos como a los gastos como a la gestión, contempladas bajo la óptica del mantenimiento de un sistema público de pensiones. De seguir las recomendaciones, el mantenimiento de dicho sistema público se garantizaría, al menos, a medio plazo, debiendo abundar en las modificaciones oportunas para garantizar su existencia a largo plazo.

Por otro lado, pasar totalmente de un sistema público, basado en el modelo de reparto, a un sistema privado únicamente, basado en la capitalización individual, no parece sea posible en la situación actual de reducción del déficit. Sin embargo, el sistema público, puestas en práctica las recomendaciones de dicho Pacto de Toledo y acuerdos posteriores, tampoco será suficiente para garantizar un poder adquisitivo de los pensionistas ni siquiera para garantizar su existencia a largo plazo, salvo nuevos acuerdos y pactos entre los diferentes interlocutores políticos, sindicales, empresariales y gobierno.

Por todo ello, entiendo que no sólo es que Espa-

ña se dirija a un sistema de previsión mixto entre lo público y lo privado, sino que es el único camino viable que existe.

6. Cuando se habla de crisis de la seguridad social, entendiendo por tal un momento decisivo y grave, y se analizan sus causas, nos encontramos que éstas son de varios tipos: factores demográficos, factores económicos y factores relacionados con el sistema de financiación. Los primeros son, permitiéndome una pequeña ironía, difícilmente «corregibles» mediante acuerdo entre gobierno y sindicatos. En cuanto a los segundos y terceros, se contemplan en dichos acuerdos, pero, entiendo, en forma parcial y, como decía anteriormente, previsiblemente se necesitará de nuevos acuerdos en el futuro. Por todo ello, la respuesta a la cuestión planteada es que la reforma consensuada resuelve con un cierto grado de acierto los problemas actuales, pero no los problemas futuros.

7. En un sentido amplio, a dicho acuerdo hay que achacarle principalmente que no aborda una modificación, ni siquiera parcial, del modelo de reparto actual. No se trataría de la sustitución total de dicho modelo por uno de capitalización, lo que entiendo no es posible actualmente, sino de avanzar unos pasos en dicho camino.

Ya en aspectos concretos, quisiera señalar dos:

— La revalorización automática de las pensiones en función del IPC es una demanda social de fuerte arraigo y su no implantación podría producir un fuerte rechazo social. Sin embargo, en los estudios de los expertos se destaca que éste es uno de los factores con más efecto en los problemas del sistema público de pensiones. Cabría una aplicación matizada considerando un IPC específico atendiendo a las necesidades básicas de los pensionistas o bien una aplicación diferente según la cuantía de las pensiones.

— En dicho acuerdo, se indica que se procurará el menor impacto posible en los costes empresariales en cuanto al acercamiento de la cotización a los salarios reales, lo que, en principio, sería positivo si fuera real. Sin embargo, no se plantea un posible aumento de los porcentajes de cotización de los trabajadores. Esta medida, que tendría un efecto inmediato en la recaudación, supondría una disminución del salario disponible de los trabajadores, lo que conllevaría un rechazo social. Si dicho incremento se destinase a capitalización individual, se atenuaría dicho rechazo y se avanzaría en el cambio parcial del modelo actual.

8. La respuesta es sí. Esta respuesta afirmativa lleva implícita que esa parte de las cotizaciones sociales debe depender, en gran medida, de las prestaciones que cubra el sistema público. No debería ser el mismo porcentaje si, por ejemplo, el sistema público garantiza una pensión mínima que si el sis-

tema público asegura una prestación proporcional a las cotizaciones realizadas, dependiendo también, en este caso, de los límites máximos que, por motivos financieros, existan en cada momento para esa prestación.

«Habría que estimular la creación de planes de pensiones a través de la negociación colectiva, siempre que no supusiera un incremento de los gastos de las empresas»

9. Esta cuestión, junto a la de la consideración de las aportaciones de las empresas a los planes de pensiones como salario «diferido» o no, es de las que tienen «entusiastas» defensores y detractores. Sin entrar a fondo en la discusión sobre ambos temas, sí quisiera señalar que estimular la creación de planes de pensiones a través de la negociación colectiva supondría un incremento de los gastos para dichas empresas. Por otro lado, podría servir de ayuda a cubrir la necesidad actual y, sobre todo, futura de los planes de pensiones. No se puede olvidar, por otra parte, que estos planes son una fuente importante de ahorro.

Considero que sí debe estimularse esta creación de planes de pensiones, para lo que habrá de alcanzarse un justo equilibrio entre las posiciones antes mencionadas, lo que debe ser tarea de los negociadores que intervengan en la negociación colectiva. Es decir, debe conseguirse esa creación de planes de pensiones sin que aumenten los gastos de la empresa, de tal forma que pueda cubrirse la necesidad de los mismos. Una actuación del legislador favoreciendo dicha creación, respetando la libertad de las partes que intervienen en la negociación colectiva, sería deseable.

Amado Franco Lahoz

Director General de Ibercaja

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Deusto, es uno de los máximos defensores de un sistema mixto de prevención social para España. Cree que el actual sistema es cicatero fiscalmente y carece de la liquidez suficiente para que resulte atractivo a los españoles. Por eso defiende una profunda reforma del sistema actual de prevención social complementaria capaz de garantizar unas jubilaciones adecuadas a una España moderna.

1. a) Desde el punto de vista normativo:

La legislación sobre planes y fondos de pensiones debería desarrollar la libertad de los partícipes para disponer de los fondos constituidos en determinadas circunstancias y ampliar los límites en cuanto a las aportaciones, con independencia del tratamiento fiscal que éstas pudieran sufrir.

b) Desde el punto de vista económico:

Los planes, debidamente regulados jurídica y fiscalmente, tienen grandes posibilidades de canalizar una buena parte del ahorro nacional, convirtiéndose en un formidable instrumento de financiación para el desarrollo del país.

c) Desde el punto de vista social:

Puede ser la vía más eficaz para complementar el sistema público de pensiones de entre las que actualmente existen.

2. Con respecto a las aportaciones, el sistema resulta cicatero por el límite del millón de pesetas anuales y el propio coeficiente del 15 por 100 de los ingresos del partícipe, ya que en determinados niveles altos de renta esta vía, unida a la pensión pública, también topada, no permite mantener niveles parecidos de renta a los que se tuvieron en activo.

En relación a las prestaciones, al considerarse la totalidad de las mismas como rendimiento del trabajo, se gravan plusvalías meramente monetarias cuando otros sistemas de ahorro contemplan la exoneración de las mismas o una tributación inferior a las establecidas en la escala de renta y, como consecuencia, se da un tratamiento desigual con respecto a otros instrumentos financieros ofrecidos por el mercado.

3. En cuanto a su regulación jurídica, los ya apuntados, sobre la posibilidad de disposición anticipada de los mismos, ampliación de los límites de aportación y, por descontado, mejora de su tratamiento fiscal.

Referido a su proyección social, debería desarrollarse un programa de información y divulgación promovido por los poderes públicos que interese a la generalidad de la población en estos instrumentos.

4. Las alternativas con las que cuentan los españoles para complementar las pensiones públicas son el ahorro invertido en forma tradicional, los seguros sobre la vida y los planes de pensiones.

Las inversiones tradicionales, en su mayor parte hoy fiscalmente maltratadas frente a los seguros y planes de pensiones, hacen que estos últimos se conviertan en el sistema idóneo de previsión social complementaria, ya que gozan de mejor trato que los seguros al no tributar las rentas que los generan y sí al percibir las prestaciones.

5. España es uno de los países con más bajo índice de natalidad unido a que es uno de los más longevos del mundo, lo que nos lleva a una pirámide poblacional cada vez más envejecida.

El paro produce una merma de las cotizaciones al sistema público de previsión social y un alto coste por prestaciones.

La precarización del trabajo y la abundancia de oferta laboral se traduce en un deterioro de los sueldos y, como consecuencia, de la reducción de las cotizaciones.

«El paro, la baja natalidad y la precarización del trabajo provocan la crisis continuada del sistema público de pensiones»

Y la reducción de los períodos de cotización por la tardía incorporación al mercado laboral de los jóvenes.

Estos factores provocan la crisis continuada del sistema público de pensiones, cuyo horizonte a medio y largo plazo no es muy halagüeño, y hace necesario que se desarrollen nuevas vías que lo complementen, ya que por sí solo no podría afrontar el mantener unas jubilaciones adecuadas a una España moderna.

6. Aunque se aplique el contenido del Pacto de Toledo tratando de ampliar la edad laboral, incrementando las cotizaciones y poniendo tope a las prestaciones por las diversas vías pactadas (período de cálculo de prestaciones, límites de cotización, etc.), parece muy improbable que la seguridad social en el futuro pueda seguir manteniendo el ni-

vel de las prestaciones que hasta ahora ha venido pagando, aunque parte de sus costes sean trasladados a los Presupuestos del Estado, que, no se olvide, también son deficitarios.

«La seguridad social, si no es complementada por un sistema privado, no podrá mantener unas jubilaciones adecuadas en el futuro»

7. a) No se impulsan con valentía los sistemas complementarios e incluso sustitutorios.

b) Se mantiene el sistema de reparto, sin atisbar la transformación a medio y largo plazo, a un sistema de capitalización con un período de adaptación más o menos largo, con lo cual se prolonga sin resolver la agonía del sistema actual.

c) Mantiene los porcentajes de cotización y destopa las bases, lo que supondrá un encarecimiento de los costes para las empresas y una pérdida de competitividad que, a la larga, puede producir una reducción del empleo y la cotización.

8. La opción que ustedes plantean supone la posibilidad de elección para el individuo y, por tanto, libertad, que siempre resulta beneficioso contemplado individual y colectivamente; no obstante, podría llevarnos a la desaparición del sistema público y, en mi opinión, no sería beneficioso, luego me inclino por sistemas mixtos.

Naturalmente, para que se cumpla el principio de solidaridad con aquellos elementos más desfavorecidos del sistema, el Estado debe subvenir este tipo de necesidades por la vía fiscal, sin deteriorar los sistemas contributivos ni desdibujar su instrumentación financiera.

9. a) Las empresas podrán estimular la creación de planes sin que se ponga en peligro su propia continuidad cuando los respectivos sectores, parcialmente con sus trabajadores, sean capaces de absorber por esta vía incrementos de productividad que parcialmente se puedan destinar a un salario diferido frente a un salario presente, y los poderes públicos den una adecuada respuesta a los problemas que tiene hoy planteados su sistema de previsión social, en tanto en cuanto permitan que las cotizaciones al mismo no absorban esos incrementos de productividad.

b) Que los fondos que instrumenten los planes de pensiones gocen de las medidas cautelares oportunas para que se garantice la integridad de sus patrimonios ya constituidos y sus rentabilidades resulten adecuadas, sin que por una indebida gestión el problema pudiera retornar a las empresas por pérdidas en los mismos.

José Luis Méndez López

Director General de Caixa Galicia

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, es un hombre que ha tenido un papel importante en la fusión de las cajas de ahorro gallegas y, por tanto, una voz autorizada en la reordenación y diseño del mapa financiero español. Desde esta experiencia, sus opiniones sobre la reordenación de las pensiones y del sistema de previsión social en España resultan de gran interés. Estima que el actual sistema de la seguridad social tiene problemas, pero cree que a través del diálogo político y social se pueden seguir adoptando decisiones que permitan poner las cosas en orden.

1. El desarrollo que hasta el momento han alcanzado los planes de pensiones resulta claramente insuficiente, máxime si consideramos que mientras este instrumento financiero ha captado el 1,1 por 100 del ahorro español, en Europa este porcentaje se sitúa en un 13 por 100. Esta situación se produce a pesar del favorable comportamiento mostrado durante el pasado año tanto en el número de partícipes, que se ha aproximado a los dos millones, como en el volumen de derechos consolidados, que en septiembre se situaban en los 2,53 billones de pesetas. No obstante, el despegue definitivo de los planes de pensiones no se ha producido todavía.

Desde el punto de vista de las necesidades internas de nuestra economía, el desarrollo de los planes de pensiones también resulta insuficiente, como consecuencia de su impacto en la menor estabilidad del ahorro y en la consiguiente dificultad para financiar las inversiones necesarias para la competitividad de nuestro tejido productivo. A medio o largo plazo, esta situación de infradesarrollo de los planes de pensiones podría repercutir en una disminución de la renta disponible de un segmento de población cada vez más relevante, lo que supondría un riesgo para el consumo y, consecuentemente, para el crecimiento económico.

Respecto a los productos ofertados, existe un amplio potencial para el desarrollo de planes de pensiones con distinta participación en renta variable en función de la edad y la diferente aversión al riesgo de los potenciales partícipes. Un reflejo del carácter incipiente de la inversión de las gestoras de fondos españoles en acciones es la posición que

ocupa España atendiendo al peso de estos activos en la estructura de las carteras.

«El tratamiento fiscal que reciben las aportaciones a planes de pensiones puede considerarse aceptable, y se constituye en uno de sus principales atractivos»

2. El tratamiento fiscal que reciben las aportaciones a planes de pensiones puede considerarse aceptable y se constituye en uno de sus principales atractivos. No obstante, sería razonable el establecimiento de mecanismos que permitiesen la actualización automática del límite máximo de las aportaciones deducibles, evitándose de este modo la erosión que sufre cada año en términos reales.

Sin embargo, es en materia de prestaciones donde tendría que producirse un mayor avance en el tratamiento fiscal si se quiere impulsar definitivamente el despegue de estas fórmulas de ahorro-previsión. A mi juicio, el núcleo de esta reforma debería centrarse en tres aspectos básicos. En primer lugar, habría que modificar la consideración actual de las prestaciones en caso de fallecimiento como rendimiento del trabajo, reconduciéndose hacia una tributación vía impuesto sobre sucesiones, menos gravoso para el beneficiario. En segundo lugar, en las prestaciones recibidas en caso de invalidez debería regir el principio de neutralidad e incorporar a los planes de pensiones la exención de 25 millones de pesetas de la que se benefician los seguros de vida.

Por último, la reforma más urgente sería eliminar la penalización fiscal que supone para el régimen general de prestaciones su tratamiento como rendimientos del trabajo en el IRPF, regular si se percibe en forma de renta o irregular para capital único. Un cambio que redundaría en la mejora de la fiscalidad de estos productos sería que, a su vencimiento, las aportaciones se tratasen como renta del trabajo y los rendimientos obtenidos como incrementos de patrimonio.

3. En estos momentos, uno de los aspectos fundamentales que desaniman a los ahorradores es la iliquidez de los planes de pensiones. La posibilidad de realizar rescates del patrimonio antes de la jubilación en determinados supuestos, como enfermedad o desempleo prolongado, eliminaría el principal factor disuasorio de su contratación.

La actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales, tal y como se recoge en el Pacto de Toledo, constituye una de las principales reformas a abordar por la subcomisión del Congreso que en estos momentos aborda la reforma de los planes de pensiones.

El tratamiento homogéneo de las distintas fórmulas de previsión social, de modo que el beneficio fiscal atienda al destino de la operación, primando el

ahorro a largo plazo, independientemente del instrumento utilizado, sería otro avance importante.

4. El preocupante giro demográfico que se está produciendo en la mayoría de países occidentales, del que España no está exenta a tenor de su reducida tasa de natalidad, junto a los graves problemas de empleo, provoca que la relación entre cotizantes y pensionistas se haya situado por debajo de la *ratio* 2. A ello se une la necesidad ineludible de disminuir de forma sostenida nuestros déficit públicos, lo que limitará las posibilidades de recurrir a los presupuestos para financiar estas prestaciones.

Ante la magnitud de este problema, el consenso político, que ha cristalizado en el Pacto de Toledo, actuará como marco de referencia de futuras reformas. Las líneas de actuación definidas en este acuerdo tendrán una notable repercusión, como no podría ser de otro modo, en la reducción del importe de las pensiones futuras, lo que se constituye en un escenario propicio para un mayor desarrollo del sistema de previsión complementario.

Esta previsión se aceleraría de forma importante si se concretan los planes del ejecutivo dirigidos a modificar el marco normativo en el que se desenvuelven los planes de pensiones, tanto respecto a su liquidez como a su tratamiento fiscal. A la espera de estas actuaciones, medidas, como la reciente promulgación del Reglamento de la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado que obligará a las empresas a externalizar sus fondos, o la esperada Ley de Racionalización de la Seguridad Social, pueden marcar el inicio de la expansión del sistema complementario.

De este modo, es probable que la previsión social no se mantenga ajena al proceso de convergencia con Europa que están experimentando diversos ámbitos de nuestra economía, por lo que el peso de los planes de pensiones en la estructura del ahorro familiar podría aproximarse al 20 por 100 en un horizonte de quince años.

5. Como he indicado anteriormente, las posibilidades de crecimiento del componente privado en nuestro sistema de previsión parecen evidentes, máxime si se concreta el cambio del actual marco normativo de planes y fondos de pensiones, que está actuando como condicionante de su crecimiento.

De producirse el cambio normativo favorable al desarrollo de los planes y fondos de pensiones al que me he referido anteriormente, no cabe duda de que se producirá un incremento del componente privado en el sistema de previsión español. No obstante, y a pesar del avance que experimentarán los fondos privados, la opción tomada por el Pacto de Toledo en favor del actual sistema de reparto, como modelo que consagra los principios de equidad y solidaridad intergeneracional y el rechazo de dicho acuerdo hacia todo sistema de mínimos, hace pre-

ver que la cobertura pública continuará primando en nuestro sistema de previsión.

Por otra parte, esta opción, que ha logrado el consenso de todas las fuerzas del arco parlamentario español, junto al elevado coste que supondría la implantación de un modelo de capitalización, difícil de asumir sin un importante ajuste fiscal, alejan sus posibilidades de implantar este modelo en España. Parece descartarse, de este modo, un modelo de previsión en el que predomine el componente privado en el cual el Estado, si bien juegue un papel relevante en la etapa de transición, terminase limitándose a garantizar una percepción de subsistencia.

6. No cabe duda de que el acuerdo alcanzado en septiembre del pasado 1996 entre el gobierno y los sindicatos, que supone la asunción gradual de las directrices marcadas en su día por el Pacto de Toledo, contribuirá de manera significativa a la consolidación y racionalización del sistema español de protección social. Las actuaciones definidas en esta forma permiten paliar los importantes desequilibrios actualmente existentes entre ingresos —cotizaciones e impuestos— y gastos —pensiones y sanidad—, contribuyendo de este modo a una supervivencia futura que se encontraba gravemente comprometida.

Medidas como la progresiva segregación de las dos fuentes de financiación del sistema —de forma que las pensiones contributivas se financien con cargo a cotizaciones sociales y las no contributivas y sanidad con cargo a impuestos—, la ampliación gradual de la base de cálculo de la pensión de los ocho años actuales hasta quince, así como el progresivo destope de las bases de cotización, incidirán en la contención de un déficit que, de no tomarse medidas correctoras, podría alcanzar un 3,07 por 100 del PIB en el 2025 según estimaciones existentes.

No obstante, los efectos que sobre la reducción del déficit tendrá la reforma planteada, y, por tanto, su idoneidad y suficiencia, se encuentran claramente condicionados por la evolución que tenga el empleo durante los próximos años tanto en su cantidad como en su calidad. La relevancia de esta variable se pone de manifiesto si consideramos que un crecimiento del empleo a una tasa anual del 1,7 por 100 en los próximos treinta años situaría el déficit del sistema de protección social en un 2 por 100 del PIB frente al 2,16 por 100 actual. Si, por el contrario, el empleo se mostrase más remiso, con unos crecimientos anuales del 0,5 por 100, el déficit se dispararía hasta un 4,6 por 100 del PIB.

7. Una de sus principales debilidades radica en que no garantiza una resolución definitiva de los problemas estructurales que presenta el modelo de previsión tal y como se desprende de la propia provisionalidad de su aplicación. En el Pacto se ha establecido un horizonte temporal determinado al fijar

su vigencia hasta el año 2000, lo que a mi juicio resulta insuficiente para afrontar la compleja casuística del sistema público de pensiones. Esta provisionalidad se refuerza al dejar abierta la posibilidad, por otra parte necesaria, de arbitrar nuevas medidas correctoras encaminadas a preservar el equilibrio financiero de la seguridad social si la evolución del empleo o del sistema público de pensiones no se ajusta a las previsiones. De este modo, la vigencia del acuerdo se encuentra condicionada por la evolución económica, máxime si consideramos que durante el período 1986-1995 la tasa de crecimiento anual del empleo en España se situó en un 0,8 por 100, que, de prolongarse, podría ser insuficiente para mantener la reforma en los términos pactados.

«Las posibilidades de crecimiento del componente privado en nuestro sistema de previsión parece evidente, máxime si se concreta el cambio del actual marco normativo, que está frenando su crecimiento»

8. La apuesta que ha realizado la sociedad española en favor de un sistema de previsión de corte público, y el rechazo del modelo de capitalización, limita la adopción de medidas que otorguen al trabajador cierta capacidad de decisión sobre el destino de sus cotizaciones. Por otra parte, la difícil situación financiera del sistema público de pensiones y los preocupantes escenarios de déficit planteados por diversas investigaciones dificultan la canalización de una parte de las actuales cotizaciones hacia planes privados, sin que ello agrave la delicada situación actual del sistema público.

No obstante, considero necesario que los diferentes interlocutores sociales profundicen en la búsqueda de mecanismos que incorporen esta capacidad de elección sin erosionar el principio de solidaridad, lo que redundará en una mejoría de la rentabilidad del sistema global de previsión.

9. La favorable experiencia que ha supuesto para el sector de cajas de ahorros y para otras grandes empresas de este país la incorporación de mecanismos de previsión complementaria a la negociación colectiva supone un aval a la hora de trasladar esta fórmula al conjunto del tejido empresarial. Por otra parte, la normativa que exige la externalización de estos planes disipa las dudas que pudiesen surgir respecto a la calidad e independencia en la gestión de estos fondos y, consecuentemente, también respecto a la recuperación de las aportaciones.

Al mismo tiempo, el estímulo que esta actuación supondría para el sistema complementario potenciaría su impacto sobre ahorro e inversión, lo que a su vez redundaría en un mayor crecimiento económico y en la dinamización del empleo.

9. Los planes de pensiones de empresas deben recoger la previsión social fruto de la relación laboral de los empleados con la empresa. Resultaría conveniente una flexibilización de los criterios para la promoción de planes de pensiones. Los planes de pensiones deberían no sólo ser instrumento de acuerdos sociales globales de todos los empleados, sino también de los acuerdos particulares de colectivos especiales, bien por razón de edad, de categoría profesional, etc. De hecho, se debería posibilitar el ofrecimiento unilateral de la empresa de un plan de pensiones sin necesidad de consenso laboral negociado. La actual regulación de los planes de pensiones de empleo, con su sistema de subplanes, es aún demasiado rígida para las empresas.

Jerónimo Sanz Valdés

Secretario General de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social

El Secretario General de la Confederación de Entidades de Previsión Social viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de aprobar una Ley de Previsión Social Complementaria, tal y como ha demandado el Consejo Económico y Social. En su opinión, la negociación colectiva es básica en la previsión social para evitar que se produzcan discriminaciones hacia las personas afectadas por dolencias físicas o en edad avanzada.

Ingeniero de Caminos y Licenciado en Ciencias Empresariales, ha desarrollado su actividad profesional en entidades de previsión social y en gestoras de instituciones de capital riesgo. Es experto en técnicas industriales y energéticas.

1. Es difícil pronunciarse sobre si el desarrollo alcanzado por los sistemas de previsión social en España en la actualidad es suficiente.

En lugar de hacer evaluaciones subjetivas, quizá pueda ser más importante el acudir a las cifras estimativas, a finales del año 1996, que se recogen en el cuadro A.

CUADRO A

Sistema de previsión social	Personas protegidas	Patrimonio (millones de pesetas)
Planes y fondos de pensiones	1.880.000	2.365.072
Seguros de vida-previsión	2.210.048	1.960.635
Mutualidades de previsión social	1.705.000	1.154.878
Total	5.795.048	5.480.585

A la vista de estos datos, no puede decirse que los sistemas de previsión social en España no se han desarrollado. Es evidente que su generalización podría haber sido mayor, pero lo importante es la tendencia, y los datos nos demuestran que el desarrollo de la previsión social sigue produciéndose.

Mi opinión es que los sistemas de previsión social privados están llamados a desarrollar un importante papel dentro del sistema de seguridad social esbozado por el artículo 41 de la Constitución española. Además, para ello no hace falta que se rebajen los actuales niveles de protección del sistema público.

Existe un enorme espacio para la previsión social privada que todavía no se ha cubierto ni siquiera en un pequeño porcentaje, que es la diferencia que existe entre la pensión pública y el salario que viera percibiendo el trabajador en el momento de su jubilación o fallecimiento.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la pensión media de la seguridad social es de 67.000 pesetas mensuales, cifra que difícilmente podrá rebajarse.

En conclusión, soy partidario de que se potencien los sistemas complementarios, pero sin que ello suponga detrimento de los niveles de protección social pública.

«No me cabe la menor duda de que el futuro sistema de previsión social en España va a ser mixto»

2. Mi opinión es que el régimen fiscal de los sistemas de previsión social debe equipararse.

A mi juicio, los beneficios fiscales deben concederse por la función de previsión que se realice y no por la forma jurídica que adopte un determinado sistema de previsión. Cualquier sistema que tenga por finalidad la cobertura de la jubilación y que se someta a los mismos requisitos de solvencia, garantías financieras, indisponibilidad, movilidad de derechos y limitación de aportaciones deberá tener los mismos beneficios fiscales.

Este criterio coincide con el del Consejo Económico y Social, expresado en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley sobre Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

El CES considera que tanto los fondos de pensiones como los seguros colectivos de vida y las mutualidades de previsión social «son idóneos para canalizar el ahorro de empresas y trabajadores con destino al complemento de sus pensiones y a su previsión social complementaria de la seguridad social, por lo que deben ser conservados en su plural diversidad e igualmente potenciados por los poderes públicos, por contribuir todos ellos a la misma finalidad básica de previsión social complementaria, recomendándose para ello que su tratamiento fiscal sea lo más homogéneo posible y se elimine toda discriminación injustificada entre los mismos o respecto a otros sistemas de ahorro, con el fin de que su elección pueda efectuarse libremente por empresarios y trabajadores sin que el discriminatorio tratamiento fiscal se convierta en determinante para la elección de unos u otros».

Por lo que se refiere a la problemática de si el límite actual de reducción en base imponible de un millón de pesetas debe aumentarse o mantenerse, no creo que sea un aspecto esencial que condicio-

ne el desarrollo de la previsión social. No obstante, estoy de acuerdo con que este límite se actualice periódicamente para evitar los efectos de la inflación.

Más importante me parece el tratamiento fiscal de las prestaciones, ya que la tributación como rendimiento del trabajo no responde a la verdadera naturaleza económico-financiera de los sistemas de previsión social, que están basados en la capitalización. Así, pues, parece conveniente estudiar algún sistema que distinga en las prestaciones la parte de rendimientos de la parte que constituya devolución de aportaciones.

3. Resulta comprometido pronunciarse sobre las mejoras que deberían introducirse en los sistemas de previsión social, ya que, como se conoce, está trabajando intensamente una subcomisión parlamentaria constituida al efecto en el seno de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados.

Un aspecto que debería tenerse siempre en cuenta es que los sistemas de previsión social deben estar estrechamente relacionados y coordinados con las prestaciones públicas a las que complementan.

Ello no quiere decir que las prestaciones de los sistemas privados complementarios tengan que determinarse en función de la cuantía de las pensiones públicas.

Nos referimos a un debate que todavía no se ha abordado en profundidad y que sitúa a los sistemas de prestación definida frente los sistemas de aportación definida.

Desde nuestro punto de vista, si la seguridad social es un sistema de prestaciones definidas (en función de las cotizaciones y otras circunstancias), los sistemas privados que la complementan deberían articularse también a través de prestaciones definidas.

Por otro lado, deberían favorecerse las prestaciones en forma de renta, limitando el cobro de capitales, ya que la finalidad básica de los sistemas de previsión social es garantizar a los ciudadanos una prestación adicional a la de la seguridad social durante toda su vida, de forma que ambas prestaciones (la pública y la privada) sean suficientes para compensar la pérdida de ingresos que se produce por la cesación de la actividad laboral.

Otra cuestión necesitada de urgente solución es la relativa a la instrumentación de la previsión social complementaria en las administraciones públicas y en las empresas de participación pública mayoritaria.

Actualmente, tanto las mutualidades como los seguros de vida son sistemas de previsión social a los que no pueden acudir los funcionarios y los trabaja-

dores de empresas públicas por las injustificadas limitaciones que imponen las normas de concurrencia de pensiones.

Por último, creo también que deben introducirse modificaciones en el régimen transitorio de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, equiparando el tratamiento financiero y fiscal de tres sistemas (seguro de vida, planes de pensiones y mutualidades) en los que se puede instrumentar la protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores.

4. En mi opinión, la previsión social del futuro debe instrumentarse por diversos sistemas de previsión social con las mismas garantías financieras y requisitos, pero de diversas características, para que el trabajador pueda optar por el que más se adapte a sus necesidades.

Como he señalado anteriormente, lo verdaderamente importante es la función que desarrolla el sistema de previsión social y no la forma jurídica que adopte (planes de pensiones, seguro o mutualidad).

En este sentido, creo que todos los sistemas de previsión social deberían reunir los siguientes requisitos:

- Funcionamiento bajo el sistema de capitalización.
- La forma de causar derecho a las prestaciones será en forma de renta.
- El ahorro será finalista y, salvo excepciones, no habrá liquidez.
- No debe ser discriminatorio y a todos los asegurados facilitar el acceso en igualdad de condiciones.
- Que facilite el trasvase entre los tres sistemas de previsión social complementarios.

«El tratamiento fiscal de los fondos de pensiones debe equipararse al de otras formas de ahorro»

5. No me cabe la menor duda de que el futuro sistema de previsión social en España va a ser un sistema mixto en el que todo trabajador va a recibir una prestación del sistema público y la que le garantice los sistemas complementarios.

Desde mi punto de vista, la prestación pública debe ser suficiente para el trabajador aunque no única, en el sentido de que su importe debe permitir un nivel de subsistencia, pero aconseje acudir a los sistemas privados complementarios.

6. Todavía es pronto para pronunciarse sobre los efectos futuros que van a producir las medidas aprobadas por el Pacto de Toledo.

Lo importante es que estas medidas han sido fruto del consenso entre todos los partidos, por lo que si se demuestra que son insuficientes se podrá completar por el mismo procedimiento.

7. Más que insuficiencias, lo que hubiera deseado es que el Pacto de Toledo hubiese profundizado más en su recomendación núm. 14, dirigida al fomento de los diversos sistemas complementarios. Quizá lo que hecho en falta es una ley de la previsión social complementaria, tal y como demandó el Consejo Económico y Social.

8. Es evidente que la previsión social debe generalizarse o de lo contrario su función se debilitaría considerablemente al existir en el futuro pensionistas de primera, con pensiones del sistema público y complementario, y pensionistas con pensiones públicas exclusivamente, que, lógicamente, tenderán siempre a reclamar un significativo aumento de las mismas.

La generalización de los sistemas de previsión social creo que debería ir así dirigida al fomento de los sistemas colectivos y asociados que al estímulo de los sistemas individuales, aunque hay que reconocer que estos últimos pueden jugar un importante papel como complemento a su vez de los sistemas colectivos.

9. La negociación colectiva es básica en la previsión social. A través de la misma, se puede conseguir el que no se produzca una selección de riesgo en la pensión complementaria, ya que las personas afectadas de dolencias físicas o de edad avanzada tienden a ser excluidas del mercado.

Vicente Boceta Álvarez

Secretario General del Círculo de Empresarios

Es el hombre que descubrió a los españoles a José Piñera, el ex ministro de Trabajo chileno que transformó el modelo público de pensiones en un sistema privado en su país. Está absolutamente convencido que en España se puede hacer lo mismo, con las peculiaridades propias de un sistema maduro como es el español. Liberal ortodoxo, Boceta, de la mano de Carlos Espinosa de los Monteros, ha dado una nueva orientación más nueva y agresiva al Círculo de Empresarios, hasta convertirlo en el punto de referencia ideológico del mundo empresarial español. Técnico Comercial del Estado, es Ingeniero Agrónomo y tiene un gran conocimiento de la economía americana, tanto del Norte como del Sur.

1. Evidentemente, no. El ahorrador se está inclinando más por los fondos de inversión debido a su mayor flexibilidad de disposición y, hoy por hoy, rentabilidad más elevada.

2. Deberían estar exentas totalmente de impuestos las cantidades aportadas que representen hasta un 20 por 100 del salario, y a partir de ese nivel tributarían como renta en lugar de la actual situación fiscal, que supone una desgravación del 15 por 100 (con un límite de hasta un 30 por 100 de la base imponible).

«Es inevitable la quiebra del actual sistema de reparto puro que representa la seguridad social española»

3. Los planes de pensiones deberían representar una decisión personal del individuo. Es decir, debería ser responsabilidad de cada uno la cantidad invertida y el fondo al que entregue la inversión. Asimismo, debería posibilitarse, sin coste alguno, la movilidad entre distintos fondos a partir, por ejemplo, de los seis primeros meses de permanencia en ellos.

4 y 5. En un sistema mixto, el futuro de los sistemas complementarios dependerá de la libre decisión de cada persona una vez cubierto el primer tramo de reparto, y el segundo, de capitalización, obligatorio.

Partiendo de la inevitabilidad de la quiebra del actual «sistema de reparto puro» y de la inviabilidad, en estos momentos, de un sistema de capitalización puro, es inevitable establecer cuanto antes un sistema de previsión mixto de tres pilares (defendido desde hace más de cinco años por el Banco Mundial): uno, de reparto, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para cubrir las pensiones no contributivas y los complementos a la pensión mínima; otro, obligatorio de capitalización individual, gestionado privadamente, y otro, de capitalización voluntaria, complementario de los anteriores.

«Una vez que el Estado garantice una pensión mínima, los trabajadores deberían tener libertad para decidir qué plan privado les interesa»

Según los distintos estudios realizados hasta el momento del 28,3 por 100 aproximado que representan las cotizaciones sociales respecto al salario, un 21,35 por 100 se destina a la financiación de las pensiones y el resto a otros aspectos de la seguridad social (verbigracia, sanidad). El estudio de J. Piñera para el Círculo de Empresarios demuestra la viabilidad de una transición suave y a largo plazo hacia un sistema de capitalización mixto. En este esquema, los mayores de cuarenta y cinco años permanecerían en el sistema actual cotizando el 21,35 por 100, garantizándoseles los niveles actuales de pensiones indicados por el IPC. Los menores de cuarenta y cinco años tendrían la opción de elegir libremente entre el sistema de reparto y el de capitalización individual. Los que decidieran trasladarse al sistema de capitalización asumirían la mayor parte del coste de la transición, ya que destinarían el 8,35 por 100 de sus cotizaciones sociales para mantener a aquellos que permanecieran en el sistema de reparto y un 13 por 100 a su fondo privado de capitalización.

Posteriormente, un nuevo estudio de los economistas de Fedea, Herce, Sosvilla, Rivero y Duce, para La Caixa, propone, asimismo, otras formas de pasar hacia un sistema mixto capitalización-reparto dada la inviabilidad del sistema de reparto puro.

6. A la vista de mi anterior respuesta, es evidente que la reciente reforma lo único que retrasa es la quiebra del sistema, pero no sólo no soluciona el problema, sino que, al retrasar la implantación de un sistema mixto, lo agrava.

7. Se practica la política del avestruz al no aceptar que, debido a la menor tasa de natalidad y al aumento de la esperanza de vida de la población, cada vez menos personas ocupadas tendrán que mantener a una población cada vez mayor de pensionistas. Esto sólo puede lograrse bajando las cuantías de las pensiones futuras o aumentando las cotizaciones sociales, pero en este caso disminuye

la competitividad empresarial al aumentar los costes salariales, disminuyen los salarios percibidos por los trabajadores y aumenta el desempleo.

Estoy convencido de que un sistema mixto traería como consecuencia positiva un aumento de la responsabilidad individual al ligar resultados futuros con sacrificios actuales, un aumento del ahorro nacional (que además se vería incentivado), una mayor independencia de la inversión extranjera y una disminución de las cotizaciones sociales que traerían consigo una reducción de los costes empresariales, un aumento de los salarios percibidos por los trabajadores y un aumento del empleo.

8. Una vez que el Estado, a través del sistema de reparto, garantice una pensión mínima, los trabajadores deberían poder decidir en qué plan privado desearían colocar su ahorro obligatorio (los trece puntos de cotizaciones sociales citados anteriormente) y a partir de ese momento poder decidir libre y soberanamente qué porcentaje adicional de su salario deciden destinar a un plan complementario de capitalización privado.