

UNA VISION LIBERAL DE LAS PENSIONES

El artículo de **José Luis Oller Ariño y Federico Segura Roda**, examina el sistema de financiación de las pensiones y sus posibilidades de reforma. En primer lugar, examina las dificultades, ventajas y limitaciones de los sistemas de capitalización y reparto. En segundo lugar, analiza el sistema de pensiones de la Seguridad Social española, así como las fuerzas que impulsan el crecimiento de sus necesidades financieras y su magnitud previsible en el futuro. Llegando a la conclusión de que sólo en caso de tasas de crecimiento económico hoy por hoy poco previsible, sería posible no aumentar los tipos contributivos efectivos necesarios para financiar las pensiones.

Finalmente, plantea las alternativas que a los autores les parecen menos costosas, si políticamente se decidiera no aumentar los tipos contributivos. Recomendando la orientación del sistema público de pensiones hacia un sistema mixto de reparto y capitalización.

diferencias que son consecuencia de valores numéricos de parámetros concretos, en períodos de tiempo específicos. Interesa separar ambos tipos de rasgos diferenciales entre los dos sistemas, porque se argumenta en ocasiones que pueden producir resultados económicamente iguales y, en otras, que tienen resultados esencialmente distintos. Como veremos, ambas proposiciones son igualmente parciales.

En la sección III tratamos de identificar la situación actual del sistema de pensiones de la Seguridad Social española, así como las fuerzas que impulsan el crecimiento de sus necesidades financieras y su magnitud previsible en el futuro.

Para ello presentamos un modelo muy simplificado que permite hacer previsiones sobre la evolución del sistema para conjuntos alternativos de las variables que consideramos determinantes. Se desprende del modelo que sólo en caso de tasas de crecimiento económico hoy por hoy poco previsible, sería posible no aumentar los tipos contributivos efectivos necesarios para financiar las pensiones.

En la sección IV planteamos las alternativas que nos parecen menos costosas si políticamente se decidiera no aumentar los tipos contributivos. En este caso, y puesto que el volumen total de pensiones crecería, a menos que se reduzcan las pensiones mínimas, es inevitable que alguien pierda respecto a la situación actual. El modo de distribuir esta pérdida es una cuestión eminentemente política y aquí nos hemos limitado a proponer dos principios orientativos: en primer lugar, que la «pérdida» se distribuya entre el

I. INTRODUCCION

LAS dificultades financieras de la Seguridad Social, el peso creciente de las pensiones en su presupuesto y la expectativa de que sigan creciendo en el futuro, han reavivado la polémica sobre los méritos respectivos de los sistemas de capitalización y reparto para la financiación de pensiones. Esta polémica se ha cruzado y a menudo confundido con otras dos. Una concierne a los objetivos del sistema de pensiones de la Seguridad Social y, particularmente, a los objetivos redistributivos que éste debe asumir y al nivel de las coberturas que debe proponerse. La segunda cuestión, que se ha debatido simultáneamente a las anteriores, hace referencia a los límites respectivos de las actuaciones públicas y privadas en la provisión de pensiones.

En este artículo nos proponemos separar analíticamente las funciones anteriores y concentrar la atención en la primera de ellas, tratando de fundamentar las dificultades, ventajas y limitaciones respectivas de los sistemas de capitalización y reparto. En la sección II de este trabajo analizamos las características de los modelos puros de capitalización y reparto para un sistema público de Seguridad Social. Es importante considerar las ventajas e inconvenientes de los sistemas de reparto y capitalización, reconociendo que no existe conexión lógica o necesaria alguna entre la provisión pública de pensiones y el método de reparto, y la provisión privada y el método de capitalización. Nos interesa sobre todo, en esta sección, separar aquellas diferencias en cuanto a los resultados entre ambos sistemas que pueden determinarse *a priori*, de aquellas

mayor colectivo posible, durante un período de tiempo lo más largo posible. En segundo lugar, proponemos el principio de que es éticamente más aceptable reducir expectativas que reducir derechos en curso de adquisición, y que esto último es más aceptable que reducir derechos adquiridos por vía de la indicación sólo parcial al IPC de las pensiones ya causadas. De la aplicación de ambos principios se derivan directrices de reforma que apuntamos a modo de sugerencia.

La esencia de nuestra propuesta es la recomendación de orientar el sistema público de pensiones hacia un sistema mixto de reparto y capitalización. Dado que capitalizar ahora supondría incrementar los tipos contributivos de forma incompatible con la promoción de empleo, sugerimos que se establezcan fórmulas de capitalización individuales y colectivas incentivadas fiscalmente. Proponemos una reducción sustancial de los objetivos del sistema de reparto, no respecto a su magnitud actual, sino respecto a la que inevitablemente alcanzará en el futuro si no se modifican sus objetivos. En concreto, sugerimos que el sistema de reparto se fije objetivos de sustitución de salarios más acordes con los de la mayoría de los países industrializados, que en ningún caso alcanzan las cotas vigentes hoy en España. En términos generales, lo que exponemos son argumentos razonados y matizados a favor de un sistema doble de capitalización y reparto que no condiciona estrictamente el futuro, sino que deja un margen para que los gobiernos y parlamentos futuros, que conocerán su realidad contemporánea mucho mejor de

lo que hoy podemos estimar, puedan decidir sobre la conveniencia de aumentar el valor del tramo de pensiones financiadas vía reparto. Hay que reconocer, sin embargo, que en España no disponemos ni de una estimación científicamente bien hecha del valor presente y futuro de los parámetros que condicionan la eficiencia relativa de los métodos de reparto y capitalización, ni de análisis generales que contemplen en profundidad las interacciones entre el sistema de la Seguridad Social y el resto de la economía. Pero aquí, como en tantos otros problemas a los que la política económica ha de dar respuesta, las dificultades valorativas y analíticas no pueden ser excusa perenne para la inacción. Por este motivo, nos arriesgamos a presentar argumentos que pueden ser discutidos pero que, en base al esquema teórico, a las valoraciones éticas, a las estimaciones aproximadas y a la prudencia en que se asientan, creemos que pueden ser ampliamente compartidos.

II. CARACTERÍSTICAS Y CONSECUENCIAS DE LOS METODOS DE CAPITALIZACION Y REPARTO EN LA FINANCIACION DE PENSIONES PUBLICAS

Probablemente no puede hacerse ninguna afirmación que permita valorar en abstracto las ventajas relativas de los métodos de capitalización y reparto como fórmulas de financiación de un sistema público de provisión de pensiones. Todos los modelos teóricos de los que se

desprenden preferencias por uno u otro sistema, descansan sobre proposiciones condicionales respecto a valores empíricos de parámetros o variables, tanto del modelo de pensiones considerado, como del sistema económico que lo alimenta. Formalmente puede demostrarse que ambos sistemas de financiación pueden diseñarse de manera que a costes equivalentes produzcan resultados también equivalentes respecto a su objetivo intrínseco. Este consiste en la transferencia de recursos reales de la población activa, en un momento dado del tiempo, a la población pasiva en dicho momento. Las divergencias de opinión aparecen cuando se estiman las consecuencias de uno y otro método sobre la economía y, en particular, sobre las tasas de ahorro, de crecimiento y de rentabilidad del capital, y los efectos de retroacción de éstas sobre el sistema de pensiones. La inflación también podría incluirse en la lista anterior, si bien se admite generalmente que tiene mayores efectos sobre el sistema de pensiones que éste sobre la tasa de inflación.

La lógica del sistema de reparto es simple: en cada período de tiempo los activos contribuyen con un pago $t b$ (t es el tipo impositivo y b la base imponible, que es generalmente el salario hasta un tope) para cubrir un presupuesto de gasto $J p$ (donde J es el número de jubilados y p la pensión en términos reales). Toda la recaudación financia todas las pensiones del período. El ingreso total es $A t b$ (donde A es el número de activos cotizantes) y será igual al gasto total $J p$. El tipo impositivo del sistema es $t = J p / A b$.

Si la pensión se ha fijado como una fracción s de la base imponible b ($p = s b$), puede verse que el sistema viene gobernado por la relación J/A ; puesto que el equilibrio de ingresos y gastos deberá cumplirse siempre que:

$$A t b = J p = J s b$$

de donde se obtiene que:

$$\frac{J}{A} = \frac{t}{s}$$

Dicho de otro modo, para mantener el equilibrio financiero del sistema cuando aumenta el número de jubilados respecto al de activos, habrá de aumentarse el tipo contributivo o bien disminuirse s (que en adelante denominaremos coeficiente de sustitución del salario) y viceversa. Puede demostrarse fácilmente que mientras se mantenga la relación J/A el sistema puede proporcionar pensiones reales crecientes, a la misma tasa de crecimiento que la de las bases de cotización.

En el mundo real, s es el objetivo del programa, J y A son variables exógenas. Nótese que s es la variable endógena que liga el presente con el futuro. Como contrapartida a sus contribuciones, los activos reciben la promesa de una pensión futura $s b$, donde el futuro de b es desconocido en el momento de formular dicha promesa. Como A , J y b se determinan exógenamente, el sistema sólo puede ajustarse modificando t . Si se modifica s , se habla de una reforma de los objetivos del sistema.

Comparación del sistema de capitalización con el sistema de reparto, bajo la hipótesis de crecimiento constante de la población

El sistema de capitalización se caracteriza porque cada generación paga por sí misma. Puede hacerlo de dos maneras. Puede fijarse como objetivo del plan un coeficiente de sustitución del salario s (la pensión queda determinada) y aportar cada año el valor actual de una fracción de dicha pensión. La aportación variará de año en año de acuerdo con las variaciones que se hayan producido en r , que es la tasa de descuento y de rendimiento del capital. Puede también, alternativamente, fijar una contribución anual constante en proporción a los ingresos y dejar que sea la evolución de r la que determina el valor de la pensión. El primer sistema, que admite múltiples variantes, es el más frecuente en los fondos privados. En principio, cabe diseñar un sistema de capitalización en el que los activos que entran cada año en el mercado de trabajo acumulen para sí mismos, de tal forma que aun cuando pueda admitirse redistribución, ésta sólo se producirá intrapromociones y no interpromociones. Por supuesto, caben otras alternativas, pero ésta es la que independizaría totalmente el montante de las pensiones de cada promoción de la evolución general de la relación jubilados/activos. La dinámica del modelo está gobernada por r , y ya no por la relación J/A que pueda prevalecer en cada momento para el conjunto de la población.

¿Cómo pueden compararse ambos sistemas por lo que respecta a sus propiedades intrín-

secas? Para dar respuesta a esta cuestión, imaginemos una sociedad en la que en un momento inicial el número de activos y de pasivos es igual, y que la vida activa dura un período y la vida pasiva otro. Supongamos también que la población crece a partir de este momento, a la tasa constante n , y que la rentabilidad del capital es r , por tiempo indefinido. En el momento inicial, cada activo contribuye $t b$, que, a través de un sistema de reparto, paga la pensión p a un pasivo. A cambio de dicha contribución, el activo recibe la promesa de una pensión p en el momento de su jubilación. ¿Le resultará a este individuo el sistema de reparto establecido más, menos o igualmente favorable que un sistema de capitalización? Cuando la población empieza a crecer a la tasa n , la relación activos/pasivos pasa de 1 a $1 + n$ y se mantendrá en este valor indefinidamente. A partir de la segunda generación, cada activo pagará, pues, $p / (1 + n)$ y recibirá p . En un sistema de capitalización, si hubiera pagado $p / (1 + n)$ hubiera obtenido una pensión $p (1 + r) / (1 + n)$ que será mayor que p si, y sólo si, r es mayor que n . En otras palabras, cuando la rentabilidad real del capital es mayor que la tasa de crecimiento de la población activa, el sistema de capitalización es más favorable que el sistema de reparto. La sencillez de las hipótesis iniciales no restringe la validez general del resultado. Esta queda, eso sí, condicionada por el hecho de que hemos impuesto condiciones de equilibrio, tanto iniciales como de proceso.

El ejercicio anterior pone de manifiesto que las ventajas intrínsecas de los sistemas de ca-

pitalización y reparto no pueden discutirse en abstracto, pues se trata de una cuestión empírica que depende del valor numérico de parámetros concretos. En este sentido, afirmamos que el caso r mayor que n , que es el favorable a un sistema de capitalización, es el que nos parece significativo, pues estimamos para España una tasa de crecimiento de la población activa inferior al 1 por 100 anual, y un tipo de interés real superior al 3 por 100 anual, desde la perspectiva, valga la insistencia, del largo plazo.

Efectos económicos de la capitalización y el reparto sobre el ahorro y el crecimiento

La polémica en torno a las ventajas macroeconómicas comparativas de los sistemas de capitalización y reparto para la financiación de sistemas públicos de pensiones se ha centrado, y sigue a menudo centrándose, sobre un supuesto efecto desincentivador del ahorro agregado atribuido al método de reparto.

La proposición de que un sistema de pensiones basado en el reparto disminuye el ahorro agregado y, por tanto, la inversión y la tasa de crecimiento de la producción y del empleo se basa en un argumento muy sencillo, que Feldstein (1974) ha impulsado con análisis teóricos (basados en la determinación del consumo y del ahorro según la hipótesis del ciclo vital) y empíricos (basados en series temporales, comparaciones internacionales y estudios *cross-section*). Es el siguiente: Dadas las garantías que ofrece el Estado, los individuos perciben las obligaciones de aquél en ma-

teria de pensiones como un verdadero activo y, en particular, como un sustituto de su propio ahorro. Esa percepción reduce el ahorro individual, sin que el método de reparto permita compensarla con un aumento de ahorro del sistema de la Seguridad Social, ya que bajo este método no se efectúa una acumulación de reservas, sino una transferencia intergeneracional.

Barro (1979) ha criticado la tesis de Feldstein utilizando nociones basadas en modelos de generaciones solapadas, con expectativas racionales y transferencias intergeneracionales voluntarias. Su idea básica es que las familias tienen motivos y mecanismos para realizar transferencias intergeneracionales que han sido suplantados parcialmente por el sistema de reparto de la Seguridad Social. Barro sugiere que hay padres que planean dejar una herencia a sus hijos para los cuales las pensiones de la Seguridad Social representan un aumento en recursos y un aumento en la herencia que dejan, y que hay hijos que mantendrían a sus padres y hoy ya no lo hacen, o no lo hacen con la misma intensidad, porque éstos reciben pensiones, y eso les permite a ellos ahorrar más. Según esto, el sector privado se adapta a las políticas del sector público dejando a éstas con una efectividad mínima, de manera que la Seguridad Social no incide tanto sobre las transferencias intergeneracionales netas y el ahorro agregado como sobre la importancia relativa de las vías a través de las cuales se canalizan dichas transferencias.

La polémica iniciada por Barro no puede darse por resuelta ni a nivel teórico ni a nivel empírico. Sería de desear que se pro-

dujera alguna valoración empírica de las consecuencias del sistema de reparto vigente en España sobre las tasas de ahorro en nuestra economía. Sin insistir más en este tema, conviene, sin embargo, resaltar que, de ser cierta la hipótesis de Feldstein, el sistema de reparto de la Seguridad Social, al reducir el volumen de capital de la economía, habría propiciado tanto una redistribución de rentas desde los trabajadores a los propietarios de capital, como una concentración de riqueza a favor de estos últimos, respecto de la situación que se hubiera producido si la Seguridad Social hubiese capitalizado. El desplazamiento de rentas del trabajo al capital, sería debido a que habría menos capital por trabajador que en el sistema alternativo. Si las obligaciones futuras del sistema de la Seguridad Social estuviesen capitalizadas, ello supondría una disminución de la riqueza mucho más igualitaria que la actual. En síntesis, el impacto del sistema de reparto sobre el ahorro, no sólo importa por sus efectos previsibles sobre la acumulación de capital y el crecimiento, sino también por sus efectos sobre la distribución de la renta y la riqueza.

Capitalización y reparto en una economía inflacionista

Por último, y antes de hacer balance, conviene valorar los sistemas de reparto y capitalización en relación a su respuesta a la inflación. En este ámbito, el sistema de reparto acumula más puntos positivos que el sistema de capitalización. Y ello por una razón muy simple: el sistema de reparto recauda automáticamente con la subida de salarios no-

minales, sin más que mantener los tipos. El sistema de capitalización, en cambio, para mantener el valor real de las pensiones, que a su vez dependen del último salario nominal, debe conseguir rendimientos positivos de la inversión en términos reales. En períodos de inflación alta, variable y no anticipada, es ésta una condición difícil de alcanzar. Sin embargo, no podemos abandonar fácilmente la idea de que tasas reales de rendimiento de la inversión deben ser posibles a largo plazo, porque admitir su imposibilidad equivale a negar toda capacidad de crecimiento a la economía española. Podría ocurrir que las tasas de rendimiento después de impuestos tarden en recuperar niveles reales significativos. Pero la variable relevante desde el punto de vista del crecimiento, son las tasas brutas de rentabilidad, dado que la parte que va al Gobierno también genera renta. En todo caso, podría ocurrir transitoriamente al sistema de capitalización que no alcanzase tasas positivas de rentabilidad de sus inversiones. Pero éste debería ser un fenómeno transitorio porque si mostrara síntomas de permanencia, requeriría cambios sustanciales en el marco institucional y en la política económica.

Una opinión sobre las ventajas relativas del sistema de capitalización

En base a las consideraciones que anteceden, y a nuestras estimaciones impresionistas de las tasas de crecimiento de la población activa y del rendimiento real del capital a largo plazo, nos decantamos por el sistema de capitalización. Nuestra propia discusión pone, por lo de-

más, de manifiesto que un tal pronunciamiento no puede ser más que indicativo, en el sentido de que falta un estudio empírico profundo que proporcione la información necesaria (sobre los ajustes compensatorios a nivel familiar antes mencionados, sobre las tasas de crecimiento de los diversos colectivos, sobre el tipo de interés real y sobre la revalorización de las pensiones). Pero, como en muchas otras facetas de la política económica, la complejidad de la realidad y la gravedad de los problemas justifica la toma de posiciones en base a evaluaciones que, en puridad científica, no son más que preliminares.

Si pudiéramos, pues, decidir sobre el método de financiación de las pensiones de la Seguridad Social española, abogaríamos exclusivamente por el de capitalización. Pero no se trata, aquí y ahora, de decidir en abstracto qué conviene a una sociedad que no ha adoptado aún ningún sistema; se trata de decidir qué conviene a nuestra sociedad, que tiene ya establecido el método de reparto y cuya generación activa actual afrontaría, caso de que se optase por la capitalización, unos costes de transición que no pueden sobrestimarse. Más concretamente, no vemos fundamento ético para exigir a dicha generación que efectúe transferencias a favor de la generación pensionista contemporánea, sin merecer absolutamente ninguna contrapartida de las generaciones futuras. Pero tampoco vemos ningún fundamento para desarrollar indefinidamente un sistema que parece ineficiente.

III. LA DINAMICA ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El modelo utilizado en la sección anterior se basaba en el supuesto de constancia de la relación activos/pasivos y del valor real de las pensiones. Cuando observamos la evolución del sistema de pensiones español a lo largo de la pasada década, constatamos que la relación de activos/pasivos se ha deteriorado sensiblemente y que la pensión media ha aumentado en términos reales. Ello explica que el sistema de reparto sólo haya podido funcionar en base a aumentos continuados del tipo efectivo de cotización que, para el conjunto de la Seguridad Social (es decir, incluyendo asistencia sanitaria), ha pasado del 16 al 29 por 100 de la masa salarial cotizante. [A. García de Blas (1981)].

La convicción de que los altos tipos de cotización vigentes en el Régimen General constituyen una de las causas del desempleo y un freno a la creación de empleo, reclama de una política anti-paro que se plantee como instrumento prioritario la reducción o, como mínimo, la congelación de costes salariales en términos reales y, por tanto, también, la reducción de las contribuciones a la Seguridad Social. Sin embargo, tal reducción o congelación sólo será posible si la dinámica del sistema de pensiones lo permite. De no ser así, las exigencias de mayores transferencias a los pasivos requerirán mayores tipos contributivos, mayores impues-

tos o mayores déficits del propio sistema de la Seguridad Social o del Estado.

La dinámica del sistema de pensiones considerado aisladamente depende de tal número de variables y tal número de supuestos y estimaciones que conviene ayudarse para su análisis de una expresión algebraica, lo más sencilla posible, que derivamos a continuación. Como se recordará, hemos definido el tipo contributivo efectivo como:

$$t_1 = \frac{J\bar{p}}{A\bar{b}} \quad [1]$$

donde

J es el número de pensionistas,

\bar{p} es la pensión media,

A es el número de activos cotizantes,

\bar{b} la base media de cotización para pensiones.

Durante el período siguiente, el tipo contributivo efectivo será:

$$t_2 = \frac{J(1+m)\bar{p}(1+i)}{A(1+n)\bar{b}(1+w)} \quad [2]$$

donde i , w , m y n son, respectivamente, las tasas de crecimiento de las pensiones, de las bases de cotización, de la población pensionista y de la población activa afiliada. La congelación del tipo contributivo efectivo implica que $t_1 = t_2$, lo cual, dadas las expresiones [1] y [2], requiere que:

$$(1+n)(1+w) = (1+m)(1+i)$$

o, lo que es lo mismo, que:

$$i + m(1+i) = w + n(1+w) \quad [3]$$

Para valores dados de n , i y w , la expresión [3] define la tasa de crecimiento m de la población pensionista, compatible con tipos contributivos constantes y con el equilibrio financiero del sistema. Supongamos,

sin embargo, que la tasa efectiva m_e de crecimiento de dicha población es diferente de la tasa requerida m . El cambio en el déficit o superávit del sistema vendrá entonces dado por:

$$D = (m_e - m) J \bar{p} (1+i) \quad [4]$$

donde $m = [w + n(1+w) - i](1+i)^{-1}$, según se deduce de [3].

La ecuación anterior permite la estimación de las necesidades de financiación del sistema año a año, sustituyendo i , w y n por aquellos valores que se estimen más probables, tomando como referencia los valores de m_e que se desprenden de las tablas actuariales. Invitamos al lector a formular al respecto sus propias hipótesis y a valorar los déficits consiguientes. A efectos de ilustrar el orden de magnitud de los problemas financieros del programa de pensiones de la Seguridad Social Española en el momento presente, diremos que actualmente, siendo la pensión media de pesetas 20.500, la tasa más reciente de revalorización de las pensiones medias $i = 11$ por 100, la tasa de crecimiento de los activos afiliados $n = 0,30$ por 100, y que durante 1981-82 se espera un aumento de $w = 7$ por 100 en las bases de cotización, al sustituir estos valores en la expresión [3], resulta una tasa n de crecimiento de la población pensionista compatible con tipos contributivos constantes del 0,25 por 100. Las tendencias actuales son, sin embargo, muy superiores a dicha cifra, estimándose que durante 1982 el número de pensiones crecerá del orden del 3,6 por 100, sobre una base, a finales de 1981, de $J = 4.475.000$. La diferencia es ciertamente notable e implica un aumento en el déficit por el concepto de pen-

siones exclusivamente, calculado según la expresión [4], de 91.557 millones de pesetas.

El análisis del sistema vigente quedaría incompleto si no se hiciera una referencia al hecho de que, con todo el esfuerzo contributivo que supone, el 80 por 100 de las prestaciones son pensiones mínimas. A pesar de que en sus fundamentos jurídicos el sistema de pensiones de la Seguridad Social española responde al principio de proporcionalidad entre contribuciones y derechos adquiridos, sus resultados económicos se acercan más al esquema de la provisión igualitaria de pensiones con contribuciones proporcionales a la capacidad de pago. ¿Cómo se ha producido tal fenómeno aparentemente contradictorio? Por la concurrencia simultánea de tres causas:

a) Las fórmulas de contribución de los distintos regímenes.

b) Los sistemas aplicados para el ajuste parcial de las pensiones al IPC.

c) Las mejoras aplicadas en los últimos años a las pensiones mínimas.

Es probable que la actual concentración de pensiones en torno a la mínima sea transitoria, y que en el futuro, de no incrementarse la pensión mínima en términos reales, se inicie un lento proceso de dispersión respecto a la media, que refleje crecientemente la dispersión de cotizaciones. Esta dispersión respecto a la media supondría, inevitablemente, un crecimiento significativo del volumen total de pensiones, dado que la situación actual es de concentración en torno a la mínima y cabe suponer que ésta se man-

tendría en términos reales. En consecuencia, el incremento del valor de las pensiones causadas cada año, vendría a agravar las consecuencias de la ya desfavorable dinámica de la relación activos/pasivos, con la necesidad consiguiente de incrementar los tipos de cotización futuros.

El argumento de que el sistema vigente podría tener continuidad sin incrementar los tipos futuros si aumentaran las aportaciones del Estado subvalora el volumen que éstas deberían alcanzar. Dicho argumento tiende a olvidar que el sistema actual opera una transferencia intrageneracional de renta de tal magnitud, que la aportación actual del Estado a la Seguridad Social, a pesar de alcanzar el último año la cifra de 350.000 millones de pesetas, no cubre siquiera los déficits de los regímenes especiales, que giran en torno a los 400.000 millones. En consecuencia, el régimen general, que es el que devenga cotizaciones más elevadas y, por tanto, genera también derechos más elevados, no recibe subvención alguna. Por el contrario, a pesar de la subvención estatal al sistema, sigue subvencionando al resto. Para que el sistema de pensiones pudiera continuar según el esquema vigente, sin aumentar los tipos contributivos y sin reducir la proporcionalidad entre contribución y prestación, la aportación estatal debería:

a) Cubrir los déficits de todos los regímenes especiales que lo tengan, y

b) Subvencionar al régimen general en la medida en que la relación activos/pasivos siga siendo insuficiente para hacer frente a los derechos económi-

cos crecientes que ejercitarán los nuevos jubilados.

El interés de las consideraciones anteriores radica en que, de aproximarse a la realidad, en la medida en que ello es posible en este tipo de razonamientos, ponen seriamente en cuestión la viabilidad de las propuestas tan generalizadas últimamente de construir un sistema de tres niveles de pensiones (básico, profesional y libre complementario), en el que el segundo nivel profesional se seguiría financiando por el mecanismo de reparto.

Con el nivel contributivo actual se pagan básicamente las pensiones mínimas. Aportaciones crecientes del Estado pueden cubrir la provisión de las obligaciones ya adquiridas por el sistema, pero, a menos que se diera un cambio radical en la tasa de crecimiento económico y en la población activa cotizante, tales aportaciones serían probablemente insuficientes para satisfacer las necesidades de financiación del sistema sin incrementar los tipos contributivos.

IV. PRINCIPIOS ORIENTATIVOS DE UNA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Antes de formular algunas sugerencias para la reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social, conviene recapitular los resultados que hemos alcanzado en las secciones II y III. En primer lugar, se ha visto que, bajo el supuesto de cons-

tancia de la relación activos/pasivos y admitiendo que la población activa cotizante crece a una tasa menor que la rentabilidad real del capital, conviene más a la población un sistema de pensiones basado en el principio de capitalización que uno basado en el principio de reparto. En segundo lugar, veámos que el funcionamiento actual del sistema, a pesar de estar jurídicamente diseñado bajo el principio de proporcionalidad entre contribuciones y prestaciones, ha actuado, de hecho, como un sistema de provisión de pensiones básicas o mínimas financiado de acuerdo con el principio de capacidad de pago. En tercer lugar, estimábamos que en el futuro las necesidades de financiación del sistema crecerán rápidamente debido a la diferencia previsible entre las tasas de crecimiento de pasivos y de activos cotizantes, por una parte, y por otra, el aumento de las pensiones iniciales que se producirá conforme nuevos pensionistas, con bases reguladoras más altas, vayan sustituyendo a los antiguos. ¿Qué hacer si se desea mantener como máximo los tipos de cotización a su nivel actual en razón a evitar la desincentivación a la creación de empleo y se desea, al mismo tiempo, que los gastos totales de la Seguridad Social y del sector público en su conjunto no suban más deprisa que el PIB, a fin de dejar recursos libres para la inversión?

En relación a la primera cuestión, es preciso empezar por adelantar que el paso del actual sistema público de reparto a un sistema más capitalizado es imposible sin incrementar las aportaciones al mismo vía contribuciones, impuestos, o déficit. Por tanto, en función de las restric-

ciones expuestas, consideramos que el sistema actual debe seguir financiándose vía reparto.

El objetivo de no aumentar los tipos contributivos y mantener el crecimiento del gasto al mismo ritmo que el del PIB, implica reconocer que en el momento de diseñar el sistema se sobreestimaron las posibilidades de la economía española y que ahora es preciso reconocer tal sobreestimación. Reducir el ritmo de gasto implícito en la dinámica del sistema supone, inevitablemente, imponer pérdidas a alguien, lo que, antes que un problema técnico, es un dilema político. A este respecto cabe enunciar un juicio de valor: que el sistema se modifique de tal modo que las pérdidas se repartan de la forma más amplia posible y a lo largo de un período temporal lo más dilatado posible.

Hay un segundo juicio de valor defendible cuando se trata de reestructurar el sistema para reducir su coste: tanto desde el punto de vista ético como económico, es preferible que el sistema se fije objetivos modestos pero alcanzables con seguridad en el futuro, que objetivos ambiciosos susceptibles de futuras y frecuentes revisiones. El fundamento de tal preferencia es que los jubilados carecen apenas de capacidad de adaptación y reacción y, por tanto, soportarán inevitablemente, en mayor medida que los activos, la revisión a la baja de las prestaciones del sistema. En otras palabras, el sistema público de pensiones debiera diseñarse de tal modo que funcionara como un reductor de incertidumbre, y no como causante de ella.

A la vista del desequilibrio

económico actual del sistema, del probable incremento de dicho desequilibrio en el futuro; visto que la política económica orientada a reducir el desempleo impone restricciones al crecimiento de dicho desequilibrio y propuestos dos juicios de valor referentes a la forma de distribuir el coste del ajuste, no resta si no indicar sobre qué variables actuar. Como quiera que una de las fuerzas que impulsan el desequilibrio del sistema, la relación activos/pasivos, es casi totalmente independiente de la voluntad del Gobierno (que sólo podría modificarla elevando la edad de jubilación), es preciso actuar sobre aquellas que determinan el valor monetario de las pensiones, es decir, la tasa de revalorización anual, el período de cotización exigido para adquirir el derecho a un porcentaje dado de pensión, y el porcentaje de la pensión inicial respecto al último salario.

Dado que la política seguida hasta hoy en materia de revalorización de pensiones al IPC ya ha impuesto un coste a aquellos pensionistas que cobran por encima de la media, sólo cabe actuar, a nuestro entender, sobre las otras dos. El sentido de dicha actuación no puede ser otro que el reducir el valor inicial de las pensiones futuras, o lo que es lo mismo, reducir el porcentaje del último salario que cubrirá la pensión. El sistema español de Seguridad Social brinda al asegurado una pensión del 100 por 100 de la base reguladora tras treinta y cinco años de cotización. Este es no sólo un objetivo excesivamente ambicioso en términos de las posibilidades de la economía española, como se ha visto aquí, sino también en relación a los objetivos que se marcan la mayoría de los sistemas públicos de pensiones de los países industrializados, tal como queda reflejado en el cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 1

COEFICIENTES DE SUSTITUCION DE LAS PENSIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PARA VARONES CON SALARIOS MEDIOS EN EL SECTOR MANUFACTURERO

(Pensiones en porcentaje de salario del año anterior al retiro)

PAISES	Años de cotización	1975	
		Solteros o viudos	Casados
Canadá	40	39	57
Francia	37,5	46	65
Alemania	40	50	50
Italia	40	67	67
Holanda	50	38	54
Suecia	30	59	76
Suiza	Desde 1948	36	53
Inglaterra	Desde 1961	25	39
Estados Unidos	Desde 1951	38	57

Fuente: President's Commission on Pension Policy, *An International Comparison of Pension Systems*. Washington, 1980, pág. 6.

Como se desprende de este cuadro, si el sistema español de pensiones se fijara como objetivo sustituir el 50 por 100 del último salario (o de un promedio de los últimos salarios) para el trabajador soltero o viudo, seguiría figurando entre los más generosos. La reducción de la cobertura puede hacerse en un plazo convenientemente largo, que se extienda a varias décadas, y que no reduzca los derechos en curso de adquisición por las cotizaciones ya devenidas.

En términos de valores monetarios actuales, la plena asunción del objetivo aquí propuesto significaría, si tomásemos como base la pensión mínima actual, que gira en torno a las 20.000 pesetas, que la pensión máxima alcanzable tras treinta y cinco años de cotización para el salario medio actual de aproximadamente 67.000 pesetas (según datos del Ministerio de Trabajo) se situaría en torno a las 34.000 pesetas. Como puede apreciarse, la gradualidad se reduciría puesto que de la diferencia del 50 por 100 que existe actualmente entre la pensión básica y la pensión máxima, se pasaría a una diferencia entre ambas, para el salario medio, de sólo 1/6 de dicho salario.

Obviamente, la paulatina reducción del objetivo de cobertura del sistema no iría acompañada de reducciones de los tipos de cotización, en tanto prevaleciera la dinámica adversa de la relación activos/pasivos. Ello implica que los activos o sus empleadores, pagarían lo mismo para obtener menos prestaciones. Pero este hecho no es arbitrario, sino que viene determinado por la propia dinámica del sistema y no hace más que

reflejar que ésta ha impuesto un encarecimiento de una peseta de pensión futura en términos de la contribución actual.

La reducción de los objetivos del sistema de pensiones vigente basado en el reparto, debería acompañarse del establecimiento de estímulos al desarrollo de fórmulas públicas y privadas, basadas en la capitalización, para quienes desearan cubrir una fracción mayor de sus ingresos como activos. Conviene hacer frente a dos objeciones frecuentes al objetivo de reducción de coberturas del sistema que se acaba de exponer. La primera de ellas es que mantener la obligación de pago a los tipos vigentes y reducir las prestaciones futuras, supone pasar a un sistema fuertemente redistributivo. La reducción igual para todos los futuros beneficiarios de las prestaciones iniciales y el mantenimiento de los tipos vigentes para todos los cotizantes, mantendría, pero no incrementaría, el carácter redistributivo del sistema.

La segunda objeción consiste en afirmar que el mantenimiento de las cotizaciones y la reducción de las prestaciones futuras reducirá el incentivo a cumplir con la obligación de contribuir. Argumento éste que pone acertadamente de manifiesto un riesgo a tener presente. Sin embargo, tal riesgo debe valorarse en relación a las alternativas disponibles: en primer lugar, si no se reducen las prestaciones futuras, los tipos contributivos habrán de aumentar, con el consiguiente incentivo al incumplimiento. En caso de que las mayores necesidades se financiaran incrementando la presión fiscal, sería en este ámbito

donde aumentaría el incentivo al incumplimiento. En definitiva, lo que importa es que las contribuciones a la Seguridad Social sigan siendo un método más fácil de recaudación que el sistema impositivo, aun cuando se reduzcan las contrapartidas ofrecidas en el futuro. En nuestra opinión, el efecto desincentivador que se registraría sería, probablemente, insuficiente para anular la ventaja comparativa en cuanto a eficiencia recaudatoria, que viene demostrando tener la Seguridad Social respecto al sistema impositivo.

Establecido un objetivo del 50 por 100 de cobertura, y un plazo de, por ejemplo, veinticinco años para llegar a él, si en un próximo futuro mejorara la relación activos cotizantes/pasivos, y aumentara la tasa de crecimiento económico, podrían reducirse las cotizaciones, reflejando el abaratamiento de las pensiones en términos de contribución, o bien podría, alternativa o simultáneamente, aumentarse las pensiones básicas o elevar la gradualidad de forma que se restableciera una proporcionalidad algo mayor entre contribución y pensiones. Lo que interesa apuntar aquí no es tanto la alternativa a elegir en caso de que se produjera dicha mejora (desde el punto de vista que se mantiene en la sección II queda claro que la alternativa preferible sería la capitalización paulatina del sistema), como la necesidad de evitar el riesgo de que, en el futuro, el sistema se vea obligado a revisar nuevamente a la baja sus objetivos, con la consiguiente incertidumbre generada antes y después del proceso de revisión, y la frustración de los planes económicos a largo plazo de activos cotizantes y pensionistas.

Respecto a las fórmulas institucionales a promover con objeto de incentivar la capitalización, resulta más atractivo el principio de diversidad que el de homogeneidad. Una pluralidad de entes públicos y privados, promotores de pensiones ajustadas a las necesidades de los distintos colectivos, contribuiría no sólo a hacer más eficiente el sistema, sino a una difusión de la propiedad de riqueza que consideramos de la mayor importancia, para el bienestar y el buen funcionamiento de una economía de mercado.

Se objeta, generalmente, a los sistemas de capitalización que los beneficios acumulados no son transferibles cuando el beneficiario cambia de empleo y que ello constituye un desincentivo a la movilidad del trabajo. Esta sólo es una dificultad efectiva si la transferibilidad no se ha previsto desde el principio. De hecho, la transferibilidad es meramente un derecho más que encarece algo el coste del programa de pensiones, pero es perfectamente instrumentable.

Es previsible que las fórmulas colectivas de capitalización tardan en generalizarse, mientras se mantengan altos tipos contributivos a la Seguridad Social. Por ello entendemos que debe facilitarse el ahorro individual para la autoprovisión de pensiones a través de medidas fiscales. Al diseñar nuestra propuesta, hemos tenido en cuenta los problemas éticos que suscita el período transitorio de ajuste. Los costes de la transición son costes reales que pueden distribuirse pero no eliminarse, y recaerían, principalmente, sobre los más jóvenes. Parece pues conveniente considerar medidas de estímulo a la capitalización que puedan ser efectivas

de forma inmediata, y desde este punto de vista, la capitalización individual es mucho más ágil que la colectiva.

La incentivación fiscal a la capitalización individual podría instrumentarse a través de una figura que ha recogido la Ley de Presupuestos del Estado para 1982, denominada «cuentas de ahorro desgravables», sin más que modificar algunas de sus características. La idea básica de una cuenta individual de previsión para pensiones de jubilación, es que queden exentos de toda tributación los rendimientos de las inversiones realizadas con el capital de una cuenta individual, que se nutre anualmente en una cuantía máxima por persona. Sólo al llegar el momento de la jubilación, y no antes, puede retirarse todo o parte del capital, cuyos rendimientos, a partir de este momento, tributarán de acuerdo con el sistema fiscal vigente, sin más subvenciones específicas. Son múltiples las variantes que admite este esquema básico, pero su intencionalidad es clara: inducir, por la vía de la exención fiscal (o, en su caso, de la desgravación), una rentabilidad mayor de la inversión a largo plazo y destinada a la financiación de pensiones, que la de aquellas inversiones convencionales que son transferibles a consumo a plazo corto o medio. Es previsible que este tipo de cuentas dieran lugar a un aumento de ahorro a largo plazo, y que las instituciones financieras produjeran una oferta de activos o combinaciones de activos adecuadas a la naturaleza de la inversión.

Es evidente que el esquema sugerido de reforma de los objetivos de la Seguridad Social en cuanto a planes de pensiones, y la promoción de fórmulas pú-

blicas y privadas de ahorro adicional por la vía de la capitalización, no reducirá los problemas financieros inmediatos del sistema. Pero no ha sido nuestro propósito aquí ofrecer sugerencias a tal fin, sino tratar de formular orientaciones que permitan asentar el sistema sobre bases definitivamente más seguras y eficientes.

BIBLIOGRAFIA CITADA

BARRO, A., *Social Security and Private Saving. Evidence from the US time series*, University of Rochester, abril 1977.

FELDSTEIN, M., «Social Security, Induced Retired and Agregate Capital Accumulation», *Journal of Political Economy*, septiembre-octubre 1974, págs. 905-926.

GARCÍA DE BLAS, «Empleo y financiación de la Seguridad Social», *PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA*, n.º 8, 1981.