

# INCIDENCIA Y PERCEPCIONES EN LA FINANCIACION DE LAS PENSIONES PUBLICAS

En este trabajo, Miguel-Angel López García relaciona algunas cuestiones referidas a la financiación de la seguridad social con sus posibles consecuencias en el proceso político democrático. Se analiza la relación entre los objetivos del programa y la elección del método de financiación, así como su potencial incidencia. A continuación se discuten las percepciones y actitudes políticas resultantes para el funcionamiento de un sistema basado en el método de reparto, para finalizar realizando algunos comentarios sobre la posibilidad de usar fondos de capital en la financiación de las pensiones públicas.

## 1. INTRODUCCION

**E**l sistema de pensiones de la seguridad social constituye una institución fuertemente polémica que enciende los más acalorados debates y hace correr enormes ríos de tinta. No sería arriesgado decir que en nuestro país, hasta hace poco, la provisión pública de prestaciones en caso de vejez, supervivencia e incapacidad, estaba relativamente bien considerada. Sin embargo, algo parece haber cambiado. La situación de crisis económica y sus secuelas han deteriorado el entorno físico del sistema. Y no menos importante, el reciente debate sobre la reforma de las pensiones públicas y la agresiva propaganda sobre los fondos privados de pensiones han contribuido a socavar parte del apoyo político del que disfrutaba.

Dado su tamaño y su importancia, resulta clara la deseabilidad de conocer, siquiera de una forma indicativa, cuáles pueden ser los efectos económicos de la seguridad social. E igualmente, se hace necesaria la discusión de los principios y criterios sobre los que

debería diseñarse aquélla. El presente trabajo trata diversas cuestiones referidas a la financiación de las pensiones públicas e intenta relacionar algunas de ellas con sus implicaciones en el proceso político democrático. La sección 2 analiza los objetivos del sistema de pensiones y las consecuencias en cuanto a su diseño y a la elección de sus instrumentos de financiación. En la sección 3 se consideran algunos efectos de esos instrumentos de financiación. La sección 4 se dedica a la discusión de las percepciones y actitudes políticas asociadas a las diferentes formas de financiación y sus repercusiones para el funcionamiento de un sistema de reparto, además de realizar algunos comentarios sobre sistemas de seguridad social que incorporen fondos de capital. La sección 5 resume algunas observaciones finales (1).

## 2. OBJETIVOS Y FINANCIACION DE LAS PENSIONES PUBLICAS

La elección de la forma de financiar un programa público de-

pende crucialmente de los fines perseguidos por éste. El problema surge cuando aparece la necesidad de adoptar un compromiso entre objetivos en conflicto, como es el caso del sistema de pensiones. Por un lado, el *objetivo de seguro o de equidad individual* consiste en la provisión de pensiones basadas en las contribuciones realizadas con anterioridad. Por el otro, el *objetivo de bienestar o de adecuación social* persigue proporcionar a todas las personas de edad una renta mínima adecuada, con independencia de sus contribuciones pasadas. Así, mientras el primero hace referencia al grado en que las pensiones están relacionadas con los impuestos pagados, y se conseguiría si aquéllas estuvieran estrechamente relacionadas con éstos, el segundo atañe al mantenimiento de unos niveles de vida mínimos en la vejez. Se trata, claramente, de objetivos contrapuestos que, en general, no podrán conseguirse simultáneamente. Si prestaciones y aportaciones están muy ligadas, las personas con bajos niveles de renta recibirán pequeñas pensiones, con el consiguiente incumplimiento del objetivo de mantener rentas mínimas. En el otro extremo, si las pensiones fueran considerables sin tener en cuenta los pagos realizados, se violaría la equidad individual (2).

La primacía de un objetivo sobre el otro comporta, por supuesto, una elección de la estructura de las prestaciones. Pero, no menos importante, entraña considerables consecuencias respecto a la manera de conceptualizar el sistema, al propio diseño del mismo, y a los instrumentos precisos de financiación.

Si se subraya el mantenimiento de un nivel de vida mínimo, la seguridad social se contemplará como un puro *sistema de impuestos*

y transferencias [Pechman, Aaron & Taussig (1968), Brittain (1972a)]. Al igual que en cualquier otro programa público de este tipo, los primeros financian las segundas y no se acumula reserva alguna para hacer frente a los pagos futuros. Las vertientes de contribuciones y prestaciones se evalúan de forma separada y con criterios diferentes. No existiría, de hecho, un impuesto afectado al sistema, y la financiación provendría de los ingresos fiscales generales. Tampoco tiene sentido la noción de «seguro» individualizado. Se eliminaría cualquier pretensión personal sobre los pagos satisfechos, y las pensiones presumiblemente deberían otorgarse según las necesidades. La elección del instrumento impositivo debería realizarse sopesando sus méritos en relación a fuentes alternativas de financiación según los criterios fiscales usuales. De acuerdo con esta línea de razonamiento, y según algunos proponentes, los efectos distributivos y/o asignativos del impuesto sobre la nómina de salarios lo harían rechazable frente a los ingresos fiscales generales surgidos del impuesto sobre la renta personal o frente a la recaudación del impuesto sobre el valor añadido.

Alternativamente, puede contemplarse el sistema de pensiones como un mecanismo de *asignación del ahorro vital* de los períodos activos a los de jubilación. Al primar el objetivo de *seguro*, de proporcionar prestaciones basadas en los impuestos pagados previamente, se acentuaría en este caso la relación entre ambas vertientes [Feldstein (1975, 1977a), Boskin (1977b), Browning (1973), Kotlikoff (1978)]. Se hace entonces necesaria la afectación de impuestos a la seguridad social y la separación de sus cuentas de las del resto del sector público. Para mi-

nimizar los efectos desincentivo y mantener el derecho individualizado a las prestaciones, se escogería un gravamen, como el impuesto sobre la nómina o una porción explícita del impuesto sobre la renta, con el que pudiera obtenerse la vinculación entre pagos y pensiones. Incluso, los individuos podrían disponer de ciertos derechos de propiedad esgrimibles como pretensiones legítimas ante el sector público.

Si la seguridad social acumulara un fondo de reservas para hacer frente a las pensiones futuras, obviamente se debería mantener un registro de las contribuciones realizadas por los individuos (o en su nombre) sobre las que basar ulteriormente las pensiones. Cada generación pagaría por y para sus pensiones, y el sistema sería, en cierto sentido, análogo a un seguro privado. Sin embargo, la vinculación entre las dos vertientes también parece posible si se utiliza un sistema de reparto o de transferencias intergeneracionales. Una seguridad social financiada en base al reparto puede caracterizarse como un acuerdo o contrato intergeneracional por el que las generaciones activas sostienen a las jubiladas «a cambio» de la promesa de recibir un trato similar en su vejez. Tal contrato está suscrita con generaciones futuras que no han podido, por definición, expresar su consentimiento y, en definitiva, tal promesa no puede ser sino implícita. El carácter de seguro surge en este caso precisamente por ese intercambio de promesas basado en la expectativa de funcionamiento continuado y materializada en la voluntad de las generaciones futuras de gravarse a sí mismas. Sin embargo, la explicitación de lo implícito puede lograrse mediante la introducción de «bonos de la seguridad social» [Buchanan (1968)] o de

un sistema de «cuentas personales» [Kotlikoff (1978), Browning (1979)]. Al fin y al cabo, en la medida en que un sistema de pensiones basado en el método de reparto puede interpretarse como una emisión implícita de deuda pública, la explicitación no variaría el funcionamiento intrínseco del sistema (3). Sólo haría visible y perceptible lo que ya está de hecho ocurriendo, es decir, que los trabajadores «compran» un activo que podrán materializar en su vejez.

Quizás se haga necesario subrayar que la primacía del objetivo de asignación temporal no comporta en modo alguno que la redistribución intrageneracional no sea importante. Al contrario, lo único que significa es que se pueden separar las cuestiones de asignación y de redistribución. Y si bien disponemos de una buena cantidad de medidas y programas redistributivos de eficiencia y alcance variables, parece difícil encontrar sustitutos asignativos a la seguridad social que no sean los mercados privados de capital o las compañías de seguros, los cuales suelen ser frecuentemente señalados con un dedo acusador como fracasos e imperfecciones del mercado.

La delimitación de los objetivos de equidad individual y de adecuación social clarifica inmediatamente la elección de los instrumentos para su logro. Más aún, conduce, de forma casi automática, a la configuración de un sistema de rentas de jubilación con tres niveles (4). Difícilmente podrían encontrarse alternativas a los fondos presupuestarios generales como medio de financiación del primer «nivel básico público». Sin embargo, las consecuencias serían diferentes según estas prestaciones se pagaran a todos los jubilados, con independencia de

su renta, o sólo a las personas de edad con dificultades económicas. El hecho de que una provisión universal ambiciosa de este mínimo sería cara en términos presupuestarios y con un efecto redistributivo escaso (o incluso perverso) para las personas por encima de cierto nivel, podría suscitar la consideración de restringirla a las personas mayores con pocos recursos. Adicionalmente, se plantea la cuestión de si la provisión de rentas mínimas debería restringirse a las personas mayores o contemplarse como parte de un programa dirigido a todas las personas de cualquier edad por debajo de cierto nivel de pobreza, cual sería el caso de un impuesto negativo sobre la renta (5).

De esta manera, el sistema de pensiones podría acentuar el objetivo de equidad individual en el segundo «nivel profesional», con unas prestaciones estrechamente ligadas con los pagos realizados. Por último, los individuos más afortunados o con mayor preferencia por el consumo futuro tendrían siempre abierta la posibilidad de las pensiones privadas en el tercer «nivel libre».

En definitiva, la determinación precisa de las características y los instrumentos de financiación de un sistema de pensiones públicas exige definir claramente su papel como un programa de transferencias con objetivos redistributivos o como un programa de ahorro obligatorio. Mientras exista una ambivalencia de objetivos, el diseño del sistema será propenso a inequidades e ineficiencias, pues contendrá elementos irracionales para el logro de cualquiera de los dos objetivos. Sería ciertamente mejor disponer de dos programas diferentes, cada uno de ellos diseñado para la consecución de un objetivo determinado.

### 3. SOBRE LA INCIDENCIA DE DIVERSOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACION

Dilucidar, o tan sólo aproximar, la incidencia real de un impuesto suele ser una cuestión compleja. Factores tales como la cobertura, la estructura de los mercados y el horizonte elegido pueden variar en buena medida las conclusiones. Esto último constituye un aspecto de especial importancia en lo referido a la seguridad social. En efecto, si lo que se pretende es elegir una forma de financiación que pueda proporcionar soporte a un programa público de carácter permanente, e incluso preservarlo de vientos más o menos coyunturales, el criterio no puede ser otro que el de la incidencia a largo plazo. Por supuesto, ello no entraña en modo alguno que las consideraciones asociadas al corto plazo no sean importantes, sino que el objetivo consiste en contemplar las consecuencias de la financiación del programa sin que éstas se vean desdibujadas por los efectos más inmediatos.

Un instrumento típico de la financiación de los sistemas existentes de seguridad social está constituido por las llamadas contribuciones o cotizaciones sociales. Con cierta frecuencia se da por sentado que la cuota nominalmente pagada por el trabajador repercute en menores tasas de salario, y aunque se suele ser bastante menos explícito respecto a la cuota legalmente exigida a la empresa, se acostumbra a asignar en diferentes grados a los consumidores [Vergés (1976), Castellano Real (1977)]. Debe señalarse de buen comienzo que, a pesar de la denominación de «contribuciones», no se trata sino de una forma

de imposición sobre la nómina de salarios. Más aún, aunque los calificativos llevan implícita la presunción de qué grupo soporta cada una de ellas, estamos ante un *tipo impositivo efectivo* sobre los salarios, con independencia de cómo se etiquete cada uno de sus componentes, y este tipo efectivo parece el único relevante para discutir su verdadera incidencia y sus efectos económicos (6).

A este respecto, la mayoría de los analistas está de acuerdo en que es probable que buena parte, si no la totalidad, del impuesto efectivo sobre la nómina de salarios sea, a largo plazo, soportada por los trabajadores (7). Aunque existe menos acuerdo acerca de los mecanismos de traslación, el argumento usual afirma que, bajo condiciones competitivas y en ausencia de efectos sobre las ofertas de factores, la carga de las cotizaciones sociales recaería sobre el trabajo (8). Si bien a corto plazo, como consecuencia del gravamen, puede darse una contracción en el empleo, su retorno al nivel previo sólo se conseguirá si disminuyen los salarios (y las ventajas extrasalariales) nominales netos o aumentan los precios de los productos de forma que se restaure el coste salarial real inicial. Ello sería así tanto si la oferta de trabajo es rígida como si existe cierta elasticidad, pero los individuos consideran el pago del impuesto como «salario diferido». Incluso si el gravamen resultara en desempleo a largo plazo, los trabajadores como grupo no evitarían la carga del impuesto, que sería trasladada de los que están empleados a los desocupados [Break (1977)]. Sólo se podría reducir el efecto sobre ellos si respondieran al impuesto trabajando menos horas o abandonado voluntariamente el mercado de trabajo, debido a que su oferta de-

pende del salario neto y perciben los pagos como una exacción más en vez de como la consecución de futuras prestaciones. Aunque aumentarían las tasas brutas de salario, la ocupación se vería reducida, y tampoco existe razón para pensar que bajo estas condiciones los trabajadores podrían trasladar el impuesto, cuya incidencia dependería del peso relativo de ambas fuerzas [Brittain (1972a)] (9).

Por otra parte, se ha argumentado que si bien lo anterior sería correcto en mercados competitivos, la presencia de elementos monopolísticos y monopsonísticos puede alterar las conclusiones [Musgrave y Musgrave (1984)]. Los sindicatos pueden resistirse a reducciones a largo plazo en los salarios y las empresas con un fuerte poder en el mercado pueden elevar sus precios trasladando la cuota a su cargo hacia los consumidores. Con todo, se ha sugerido que tanto si el impuesto sobre la nómina exigido al empresario es trasladado a los trabajadores vía salarios como a los consumidores vía precios, no existiría gran diferencia en la distribución de su carga por clases de renta [Munnell (1977), Break (1981), Musgrave y Musgrave (1984)].

Si varían las ofertas de factores, las conclusiones se hacen más oscuras, y la incidencia dependería de las respuestas factoriales a los impuestos y pensiones del programa [Feldstein (1972)]. Así, deberían tomarse en consideración las variaciones en la acumulación de capital derivadas de los efectos sobre el ahorro imputables al sistema, así como la disminución potencial en la fuerza de trabajo, tanto durante el período activo como debida a la jubilación anticipada. Según las alteraciones inducidas por la seguridad social sobre las

ofertas de trabajo y capital a largo plazo y las consecuencias sobre sus rendimientos brutos, podría trasladarse al trabajo más o menos del 100 por 100 del impuesto [Kotlikoff (1978), Break (1974 y 1981)]. Si el efecto neto del sistema fuera un decremento de la relación capital por trabajador, la disminución en la productividad causaría una reducción en los salarios reales superior a la carga del impuesto. En cualquier caso, si se efectúa la comparación con otras formas de imposición que también afectan a los incentivos al trabajo y al ahorro, la incidencia sobre el trabajo puede constituir una buena aproximación [Boskin (1977a)].

El impuesto sobre la nómina suele calificarse de regresivo debido a la exclusión de su base de las rentas del capital (cuya importancia crece a medida que subimos en la escala de rentas), a que no se aplica por encima del techo de los ingresos salariales imponibles (lo que hace que el tipo impositivo medio decrezca a partir de esa cantidad), y a la ausencia de exenciones similares a las existentes en el impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, también se ha afirmado [Browning y Browning (1979)] que la carga del impuesto puede ser bastante progresiva en el extremo más bajo de la escala de rentas si parte de las familias con rentas bajas reciben una porción importante de las mismas en forma de pagos de transferencia públicos no sujetos al impuesto (10).

Con todo, la evaluación del impuesto como regresivo depende de su consideración como parte del sistema fiscal e independientemente de las prestaciones de la seguridad social. Esta regresividad sería importante si se adoptara una visión del programa como mecanismo de impuestos y transfe-

rencias que acentúa el objetivo de adecuación social, pero no si se adopta un punto de vista de equidad individual. En este último caso, lo importante sería la progresividad de *todo* el sistema fiscal y no del impuesto sobre la nómina en particular, y, respecto a la seguridad social, lo relevante sería la relación entre el impuesto y las prestaciones, cuya inclusión podría hacer a ésta mucho más progresiva.

Se ha sugerido en algunas ocasiones la posibilidad de sustituir las cotizaciones sociales (y en particular la cuota empresarial) por el impuesto sobre el valor añadido en la financiación de la seguridad social [Wetzler (1979), Martínez Genique (1980)]. Además de ser regresivo, se afirma que el impuesto sobre la nómina crea distorsiones en el uso de los factores productivos al introducirse un gravamen sobre el trabajo, y sobre bases de eficiencia se asegura la deseabilidad de reemplazarlo por el IVA, que presumiblemente sería neutral en sus efectos sobre las técnicas de producción. Nótese, empero, que el mismo argumento es válido para los impuestos sobre la propiedad y sobre la renta de las sociedades. Tomados conjuntamente, constituirían una especie de IVA no planeado y sumamente errático en sus efectos económicos [Break (1981)].

Si exceptuamos los efectos asociados a la existencia del techo imponible (11), los impuestos sobre la nómina seguramente afectan poco a la asignación del trabajo entre las diversas ocupaciones. Sin embargo, proporcionan un incentivo sustancial contra la inversión en capital humano y la provisión de trabajo en el mercado, favoreciendo las actividades domésticas y la economía subterránea [Boskin (1975), Alm (1985)]. Idealmente, si todos los gastos

de consumo estuvieran sujetos y gravados con los mismos tipos, el IVA sería ligeramente más neutral que el impuesto sobre la nómina [McLure (1981)], pues no habría grupos exentos y se gravaría el consumo realizado a partir de las rentas de capital. Sin embargo, una vez se acepta la imposibilidad de gravar todo el consumo y la existencia de diversos tipos impositivos para diferentes productos, la neutralidad se perdería y aparecerían también efectos sobre la asignación de recursos, amén del incentivo a las actividades de extramercado y a la economía sumergida. Un argumento usual en favor de la sustitución de las cotizaciones sociales por el IVA es su efecto positivo sobre las exportaciones y sobre el empleo. Si bien lo primero es cierto, no puede afirmarse sin ambigüedad que el efecto positivo sobre la ocupación sería el resultado del cambio, cuyas implicaciones serían más complejas de lo que a veces se piensa, y la posible influencia negativa sobre el empleo a través del ajuste salarial podría mitigar, e incluso eliminar, el efecto positivo sobre el empleo [Zabalza (1985)] (12).

Normalmente se sugiere que el IVA se traslada a los precios y que es soportado en proporción al gasto en consumo. Puesto que la proporción de renta consumida disminuye a medida que subimos en la escala de rentas, el gravamen sería regresivo (13). No obstante, si los pagos de transferencia se mantienen en línea con la inflación y constituyen una fuente importante de renta entre los grupos de baja renta, sus receptores evitarían la carga de los impuestos que se reflejan en precios incrementados, impuestos que sólo serían soportados por los perceptores de rentas factoriales [Browning (1978)]. Incluso se ha llega-

do a afirmar que es probable que la sustitución del impuesto sobre la nómina por algún IVA no cambiaría en gran medida la distribución de la carga por clases de renta [McLure (1981)].

En base a la consideración de la seguridad social como un mero sistema de impuestos y transferencias, la regresividad de la imposición sobre las nóminas también se ha usado como argumento en favor de su sustitución por los fondos presupuestarios generales o por la recaudación del más progresivo impuesto sobre la renta personal [Pechman, Aaron & Tausig (1968), Brittain (1972a)]. Ello permitiría ciertamente la reducción de las cotizaciones, pero, al igual que el IVA, podría hacer recaer cierta carga sobre los propios jubilados. Aunque se asegura que este cambio incrementaría la progresividad del sistema fiscal, la complejidad del análisis de incidencia diferencial hace que las consecuencias distributivas no resulten evidentes, y podrían ser menos atractivas de lo que se piensa a primera vista [Musgrave (1981)]. Adicionalmente, la sustitución de impuestos afectados por ingresos fiscales generales bien podría aumentar el coste en bienestar o sobregravamen de financiar las pensiones [Casahuga (1981)].

#### **4. PERCEPCIONES, ACTITUDES POLITICAS Y CONSECUENCIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA**

Parece indudable que la mayoría de los trabajadores considera el sistema de pensiones públicas como una especie de seguro que

les proporcionará prestaciones cuando alcancen la vejez. Buena parte de ellos puede incluso pensar que están pagando para «sus» pensiones. Desde luego, no es así. La financiación mediante el sistema de reparto significa que las contribuciones de los individuos activos se utilizan para realizar los pagos a los actualmente retirados, y no se acumula un fondo actuarial en ningún sentido significativo.

La realidad es ésta, pero ¿es así cómo la perciben los individuos? Resulta claro que lo relevante para configurar las actitudes de los ciudadanos y las respuestas políticas al programa es su percepción de cómo funciona y de cuáles son las características y efectos del sistema. En este sentido, se ha afirmado que el gran atractivo político de la forma de reparto de financiar la seguridad social reside en una mala interpretación de la misma por los individuos, tanto en su propia esencia como en su funcionamiento [Patton (1977), Browning (1979)]. No cabe duda de que los ciudadanos apoyarán las cuestiones que perciben como beneficiosas. Sin embargo, nada asegura que esas cuestiones realmente les beneficiarán. Lo realmente importante son las percepciones de los efectos de un programa determinado, y no sus verdaderos efectos. Bien podría argumentarse que la seguridad social financiada en base al reparto es, en sí misma, una institución generadora de ilusión fiscal (14). Los trabajadores no adquieren en absoluto una póliza de seguro, sino tan sólo la promesa de que recibirán en su vejez un tratamiento similar al que proporcionaron a sus mayores. En la medida en que este pacto intergeneracional está «firmado» con las generaciones futuras, hoy ausentes, es como si estuvieran adqui-

riendo los títulos de una enorme emisión implícita de deuda pública [Browning (1973), Kotlikoff (1984, 1986)] y, como tal, sujeta a potenciales manipulaciones políticas [Browning (1975, 1979), Casahuga (1982)] (15).

#### 4.1. Reparto y elección del instrumento impositivo

Por definición, el sistema de reparto se basa en el crecimiento demográfico y económico. Así, funciona bien en periodos de expansión y auge, pero puede verse considerablemente afectado en periodos de estancamiento y de demografía adversa. Una menor tasa de crecimiento de la base impositiva sobre la que se financia el sistema y un aumento de las prestaciones a realizar pueden poner en aprietos a una seguridad social de reparto. De esta manera, la crisis se describe como esencialmente *financiera*. La solución, por tanto, radica en cómo restablecer el equilibrio financiero, lo que, de una u otra forma, se ha de traducir en la ampliación de las bases al alcance del sistema o el recurso a los ingresos fiscales generales. Si, como se ha argumentado, la seguridad social requiere un compromiso entre los niveles de protección y distorsión por ella generados [Feldstein (1977d, 1985)], debemos preguntarnos por las consecuencias de la utilización de formas alternativas de financiación del sistema en cuanto a las percepciones de sus costes y beneficios, así como por la existencia de mecanismos que presumiblemente aumentarían la transparencia del mismo.

Adicionalmente, la consideración de los efectos de la elección de la forma de financiación de-

viene también relevante si se adopta un punto de vista alternativo en cuanto a la crisis de la seguridad social. Así, se ha sugerido que la crisis no es esencialmente financiera, sino *política*, al haberse agotado las ventajas temporales asociadas a la puesta en marcha del sistema [Petersen (1984)]. Es bien conocido que para las generaciones que participan plenamente en ella, una seguridad social de reparto puede proporcionar, como mucho y en promedio, una tasa de rendimiento igual a la de crecimiento de la base con la que se financia el sistema (16). Sin embargo, esto pasa por alto a las generaciones iniciales, que sólo pagan impuestos durante parte de su ciclo vital, cuyas contribuciones representarían una tasa de rendimiento mucho mayor. Esta tasa reflejaría no sólo el crecimiento demográfico y el de la productividad, sino también el de la cobertura e incluso el del propio tipo impositivo. Desde esta perspectiva, la crisis de la seguridad social provendría de haber llegado al final de la etapa en que las generaciones iniciales obtenían generosos rendimientos y en que las generaciones intermedias pensaban que podrían emularlas. Estos altos rendimientos materializados y las expectativas de conseguirlos, sigue el argumento, se habrían visto posibilitados por elevaciones en las bases y/o tipos de gravamen sólo mantenibles temporalmente (17).

En cuanto al impuesto sobre la nómina de salarios, no resulta claro el objetivo del «legislador» al dividirlo en dos partes. Respecto a la porción a cargo del trabajador, resulta obvio que su finalidad es la de que los propios trabajadores costeen parte del sistema. En lo referido a la porción legalmente a cargo de la empresa, si bien no es tan evidente, la connotación

de cuota empresarial denota que quizás se persigue que sea soportada por el capital. ¡Lo paradójico residiría entonces en que la base está constituida por la nómina de salarios y en modo alguno por las rentas del capital!

Poco parece también que pueda decirse de la división a los efectos de proporcionar una clara comprensión del coste de la seguridad social. El trabajador es seguramente consciente de la existencia de la cuota que se le exige. Sin embargo, puede infravalorar sistemáticamente, e incluso ignorar, la cuota patronal. Y ello tanto porque puede darle la impresión de que es la empresa la que paga una parte de las prestaciones que él recibirá (lo que puede incluso parecerle justo) como porque, en cualquier caso, no resulta visible para él. En efecto, si el trabajo soporta a largo plazo la totalidad del gravamen efectivo sobre la nómina, el resultado de la división sería que ante los ojos del trabajador sólo se percibiera como coste su cuota. Y si, en el mejor de los casos a favor del mantenimiento de la división, parte del impuesto se traslada a otros grupos, seguirá siendo consciente sólo de la parte que nominalmente se recauda sobre él. Igualmente, los empresarios podrían proclamar que pagan parte de la factura del sistema y/o que la trasladan a los consumidores. La incidencia legal o nominal daría a esta afirmación cierto aire de legitimidad. Sin embargo, «la empresa» no puede soportar impuestos en ningún sentido relevante, ya que sólo los individuos pueden ver reducidas sus rentas en última instancia. Desde esta perspectiva, la división del impuesto sobre la nómina de salarios entre cuota empresarial y cuota obrera no tendría otro resultado que inducir unos considerables niveles de *anestesia fiscal* y, en par-

ticular, hacer a los trabajadores menos conscientes de la onerosa carga que soportan. Y si los individuos consideran que el sistema de pensiones les resulta menos gravoso de lo que realmente es, tenderán a dar su apoyo a un tamaño del mismo superior al que otorgarían con unas percepciones más ajustadas.

La sustitución de las cotizaciones sociales por el IVA como instrumento de financiación de las pensiones de la seguridad social tampoco está exenta de objeciones desde una perspectiva de elección pública. Si bien las prestaciones serían claramente visibles en ambos casos, el uso del IVA podría hacer incluso más difuminados los pagos impositivos individuales. Por una parte, los productores pensarán que están trasladando el impuesto a los consumidores y que, por tanto, no están soportando en absoluto el peso del gravamen. Los consumidores, por la otra, pueden no tener conciencia de la cantidad que están pagando. Si bien en algunas transacciones el impacto del gravamen sobre los precios podría ser claramente observable, no es de esperar que los individuos conozcan exactamente la cantidad total que soportan. De nuevo, un impuesto con el que desaparece la posibilidad de estimar de forma precisa la participación individual en la financiación puede dar lugar a actitudes ante el tamaño del sistema diferentes a las obtenidas con un gravamen que permitiera percibir qué cantidades se aportan. Si el sistema de pensiones se contempla como un mecanismo de impuestos y transferencias, podría decirse que esto no sería indeseable en sí mismo, pues podría disminuir la resistencia de los contribuyentes al gravamen. Desde luego, la financiación con el IVA sería incompatible con la perse-

cución de la equidad individual, y es probable que el divorcio efectivo entre las vertientes de ingresos y gastos pudiera tener efectos adversos sobre los incentivos en ambos casos. Este divorcio podría también introducir sesgos hacia la expansión del sistema. Si los ciudadanos no tienen conciencia de que soportan los impuestos, o sencillamente los subvaloran, no hay ninguna razón para esperar que sean cautos en sus demandas.

Parecidos comentarios pueden aplicarse a la financiación de las pensiones con ingresos fiscales generales. Dado que no habría forma de relacionar los impuestos pagados y las prestaciones recibidas, el sistema dejaría de considerarse como un programa separado. La eliminación de las participaciones personales en el coste de financiar las pensiones incrementaría las posibilidades de manipulabilidad política. Es evidente, por una parte, que las pensiones de la seguridad social competirían con usos alternativos de los fondos presupuestarios generales, y esto podría considerarse como un freno en cuanto a la expansión. Sin embargo, la mencionada inexistencia de participaciones personales en el coste de las pensiones, y su consecuencia de imposibilidad de cálculo de tasas de rendimiento individualizadas, muy bien pueden eliminar cualquier contención respecto al gasto público en pensiones. La afirmación de «que pague el Estado» daría lugar a la ilusión de que la seguridad social genera beneficios pero no costes. Las consecuencias políticas de financiar una parte sustancial del sistema de pensiones bajo este lema sólo pueden conjeturarse.

Con todo, la adopción de los ingresos fiscales generales para la financiación de un nivel básico

público podría mejorar la transparencia de un sistema basado en los tres niveles. La provisión de las prestaciones básicas a los grupos menos favorecidos de la sociedad competiría con usos presupuestarios alternativos. Los representantes políticos se verían obligados a revelar y explicitar sus «relaciones marginales de sustitución» entre los pagos a los jubilados con pocos recursos y, por poner un ejemplo, los gastos militares. No cabe duda de que los ciudadanos obrarían en consecuencia a la hora de transmitir sus preferencias al proceso político.

Incluso se ha afirmado que es de esperar cierto apoyo político a la separación de las actividades de sustitución y de mantenimiento de rentas realizadas por la seguridad social [Patton (1977)]. La razón de este apoyo provendría del hecho de que los ciudadanos podrían contemplar la separación como una forma de convertir al sistema en más equitativo, en cuanto a los contribuyentes individuales y de alcanzar mejor el objetivo, ampliamente compartido, de proporcionar una renta mínima a las personas menos favorecidas.

#### **4.2. Reparto y fondos de capital en la financiación de la seguridad social**

En el apartado anterior el énfasis se colocó en los diferentes instrumentos impositivos con que financiar un sistema de reparto de pensiones de la seguridad social. Dado que la pregunta era si existían mecanismos que podrían incrementar su transparencia, las indicaciones parecen directamente aplicables a sistemas de financiación distintos. No obstante, antes de hacer referencia a sistemas

que, de una u otra forma, incorporen fondos de capital, debe tenerse en cuenta un aspecto igualmente importante que se halla relacionado con el método de reparto.

En algunas ocasiones se ha argumentado la necesidad de explicitar el «contrato» intergeneracional a que equivale un sistema de reparto [Buchanan (1968), Browning (1973), Musgrave (1981)]. Ello comporta analizar dos aspectos que, si bien son conexos, pueden discutirse separadamente. En primer lugar, como ya se indicó, lo que hacen los trabajadores es sufragar los pagos a los jubilados a cambio de la promesa de que cuando se retiren obtendrán una pensión como resultado del funcionamiento continuado de la seguridad social. Es como si adquirieran deuda con un tipo de interés aproximada y potencialmente igual a la tasa de crecimiento de la base impositiva con que se financia el programa y vencimiento en la jubilación. Esta deuda «implícita» difiere de la habitual deuda explícita no sólo en el rendimiento, sino también en que en la primera los trabajadores carecen de títulos de propiedad.

Como ya se indicó, la implantación de un sistema de «bonos de la seguridad social» o de «cuentas personales» separadas para cada contribuyente sólo explicitaría lo que ya es implícito. Empero, permitiría a los individuos un cálculo más preciso de sus recursos vitales y, en definitiva, una mejor planificación del consumo. De hecho, gran parte de los ahorros y de la riqueza de ciclo vital de muchas personas, y en particular de baja renta, está materializada en «riqueza de la seguridad social» que, a diferencia de quienes ostentan deuda explícita u otros valores, no pueden utilizar como co-

lateral en sus transacciones. La articulación de esos derechos podría proporcionar protección frente a la interferencia política, y muy bien podría incrementar el sentido percibido de justicia del sistema, con el consiguiente resultado de estabilidad para el mismo (18).

Desde luego, la disponibilidad de estos títulos no garantiza al 100 por 100 que se vayan a hacer efectivos. Al fin y al cabo, las generaciones futuras siempre pueden repudiar una deuda anterior. Sin embargo, esta posibilidad ya está presente ahora y no parece que disuada a los tenedores de la deuda pública habitual. En ese sentido, la equiparación de ambas no tendría mayores consecuencias. Sin embargo, la ventaja que incorporaría es que podrían hacerse *indistinguibles* ambos tipos de títulos, y ello podría evitar que una diferente visibilidad se manifestara en prioridades en la devolución y el servicio de la deuda explícita y la implícita, algo a lo que el proceso político puede estar tentado.

El segundo aspecto del acuerdo intergeneracional está relacionado con la necesidad de clarificar sus bases y evaluar las consecuencias en lo que atañe a su viabilidad [Musgrave (1981)]. En tanto que la renta *per capita* y la población crezcan a tasas constantes y altas, el acuerdo a que equivale un sistema de reparto puede parecer relativamente seguro. Sin embargo, unas tasas variables y/o bajas pueden convertirlo en extremadamente frágil. Esto lleva directamente a la llamada «quiebra» del sistema, que suele describirse con el sombrío panorama de unas arcas vacías y la imposibilidad de satisfacer los compromisos adquiridos.

Lo importante aquí es que, en la medida en que los individuos estén dispuestos a pagar impuestos, siempre habrá pensiones. Des-

de este punto de vista, la quiebra financiera del sistema de reparto no tiene sentido alguno: o lo ha estado *siempre* bajo un prisma actuarial, pues no se han acumulado reservas, o no lo estará *nunca*, en tanto que las generaciones futuras acepten seguir pagando. En la medida en que diferentes acuerdos comportan diferentes distribuciones de los riesgos originados por unas condiciones económicas y demográficas cambiantes, lo que deviene relevante es definir una *distribución de esos riesgos* que evite la «quiebra política» y refuerce el sentido de justicia requerido para que un sistema de reparto sea apoyado tanto por los jubilados como por los activos que le deben dar soporte (19).

Pero, incluso con un acuerdo diáfano y perceptible, subsiste el problema del impacto potencial de la seguridad social sobre el sistema económico. En particular, un efecto que ha recibido considerable atención ha sido el referido al ahorro y la acumulación de capital, efecto para el que diversos modelos de comportamiento proporcionan diferentes predicciones.

En primer lugar, si los individuos ahorran por razones de ciclo vital, un sistema de pensiones financiado en base al reparto podría dar lugar a dos fuerzas contrapuestas [Feldstein (1974, 1977b, 1980)]. Por una parte, la consideración de los impuestos (y las pensiones) como alternativa al ahorro privado daría lugar a disminuciones de éste que no tendrían contrapartida si la seguridad social es de reparto. Por la otra, la inducción de jubilaciones más tempranas generaría una tendencia a incrementar el ahorro para hacer frente a un período de retiro más prolongado (20). En suma, el efecto final no podría determinarse apriorísticamente y habría que acudir al análisis empírico.

En segundo lugar, la existencia de motivos que inducen transferencias intergeneracionales sobre una base *voluntaria* anularía cualquier efecto de un sistema de reparto sobre el ahorro y la acumulación de capital [Barro (1974, 1978)]. Así, si los padres efectúan legados a sus hijos, un sistema de reparto no tendrá otro efecto que incrementar las herencias recibidas por éstos, y si los hijos ayudan a sus padres, no sucederá otra cosa que una disminución de las donaciones voluntarias recibidas por las personas mayores. En definitiva, si los individuos son ahorradores «dinásticos», la seguridad social no haría sino cambiar las vías por las que se realiza el ahorro, pero no su volumen (21).

Ante las diferentes respuestas proporcionadas por las distintas modelizaciones, no parece quedar otro remedio que acudir a la contrastación empírica. Sin embargo, no parece que este sea tampoco un camino exento de problemas. Los múltiples y variados resultados surgidos de los análisis econométricos de la relación entre seguridad social y ahorro han generado polémicas que parecen lejos de amainar. Bien podría decirse que es posible encontrar resultados para todos los gustos y, por tanto, que puede hallarse respaldo para casi cualquier afirmación (22).

Por tanto, no estará de más intentar obtener algún otro tipo de evidencia relacionada con las respuestas políticas que serían de esperar de la financiación del sistema de pensiones públicas mediante el método de reparto o, por ejemplo, el de capitalización. En este último, las contribuciones de las personas activas no se transfieren a los jubilados, sino que se invierten en fondos de capital de los que, a su vez, se nutrirán las pensiones futuras. Desde luego,

las consecuencias de ambos sistemas serían diferentes si los individuos se mueven por razones de ciclo vital, pues con el reparto no existe ninguna acumulación de reservas. Por contra, si existen transferencias intergeneracionales inducidas por los lazos familiares, el reparto no afectaría al ahorro agregado, sino sólo a sus cauces. La idea es que exactamente lo mismo sucedería si el sistema fuera de capitalización y los impuestos en la juventud fueran iguales en valor presente a las pensiones. Dicho de otra manera, los sistemas de reparto y de capitalización deberían ser aproximadamente equivalentes y preferidos si los individuos fueran ahorradores «dinásticos». Ello debería manifestarse, a su vez, en un apoyo político más o menos igual a ambos sistemas [Buchanan (1976)]. No obstante, las decisiones políticas observadas en la realidad no parecen reflejar tendencias hacia una seguridad social financiada en base a la capitalización. El mantenimiento del reparto por el proceso político democrático y la renuencia frente a la capitalización pueden interpretarse, si los políticos son de algún modo sensibles a los deseos de sus electores, como evidencia indirecta contra las tesis de neutralidad que se derivan del enfoque de las transferencias voluntarias intergeneracionales.

Retornando al modelo de ciclo vital, ya se señaló que el efecto sobre el ahorro de la introducción de un sistema de reparto de pensiones de la seguridad social es ambiguo y depende del resultado neto de dos fuerzas contrapuestas. Sin embargo, el punto importante es qué se está comparando, ¿la inexistencia del sistema de pensiones con un sistema de reparto de magnitud determinada? ¿un sistema de reparto de tamaño dado con expansiones o reduccio-

nes también financiadas con el reparto? ¿o un sistema de reparto de tamaño dado con reformas consistentes en esquemas financieros distintos?

El sistema de pensiones públicas es algo tan enraizado en la realidad social que difícilmente puede pensarse en su desmantelamiento, al menos de la noche a la mañana. En consecuencia, el marco de referencia no parece ser la hipotética situación que surgiría si no hubiera seguridad social sino, dados unos patrones de jubilación (quizás inducidos por el sistema, pero sintetizados en una edad de retiro más o menos fija), preguntarnos por cuál puede ser el resultado de reformas alternativas. En otras palabras, para un efecto jubilación dado, lo relevante parece ser si existen *otros sistemas* que, en caso de que ello fuera deseable, permitirían proporcionar pensiones de jubilación y a la vez un aumento del ahorro y la acumulación de capital.

El subrayado anterior obedece al punto, no por obvio menos importante, de que el mero hecho de que un sistema de reparto pueda deprimir el ahorro no es preocupante *per se*. Al fin y al cabo, si la disponibilidad de capital fuera subóptima por exceso, un mecanismo que deprimiera el ahorro sería deseable, al acercar la economía a lo que los teóricos del crecimiento han llamado «regla de oro» de la acumulación. Por el contrario, si con un horizonte temporal adecuado la disponibilidad de capital fuera subóptima por defecto, sería interesante especular con la posibilidad de usar el sistema de pensiones como mecanismo para incrementar la oferta de capital [Munnell (1977), Boskin (1977b)]. Ciertamente, no hay razón para pensar que la seguridad social sea ni el único ni el más eficiente de los instrumentos po-

sibles [Aaron (1982)], pero no estará de más considerarlo como uno de ellos.

Tanto en base a la afirmación de que un sistema de reparto ofrece a los individuos participantes una tasa de rendimiento inferior a la obtenible mediante la inversión en capital, como apoyándose en sus efectos sobre el ahorro, así como en las consecuencias de las tendencias demográficas actuales y previsibles, se han avanzado diversas propuestas de reforma que, de una u otra forma, preconizan el abandono del método de reparto. Estas propuestas de reforma van desde la desmantelación pura y simple [Friedman (1972)], hasta la formación de fondos privados [Keyfitz (1980)] o públicos [Feldstein (1975, 1977a, 1977c); Boskin (1977b)] de capital. Sin embargo, lo que con mucha menos frecuencia suele explicitarse de forma detallada en las propuestas es su posible repercusión durante los periodos transitorios que preceden a la «maduración» del nuevo sistema (23).

Las preguntas relevantes rezan algo así como: muy bien, supongamos que el reparto no sea la «mejor» (en algún sentido) forma de financiar las pensiones, ¿debemos entonces recurrir, como algunas veces se insinúa, al método de capitalización? Y en ese caso, ¿cómo edificar los enormes fondos de capital que precisa tal financiación? amén de ¿deberían ser públicos o privados?

Un simple sentido de la prudencia nos haría afirmar que el hecho de que una cosa no esté en el polo norte no significa que deba estar en el polo sur. Ciertamente, como un sistema de reparto es, de hecho, una emisión implícita de deuda pública, resta el problema de la generación terminal a la que deben retirarse es-

tos títulos. Además, alguien deberá acarrear con los consabidos costes del «hay que pagar dos veces». No hacen falta más consideraciones para notar la implausibilidad de un súbito cambio del reparto a la capitalización en un marco político democrático (24).

Con todo, en ocasiones, a la simple mención de los «fondos de capital», se descartan argumentando que el volumen que deberían alcanzar en un sistema de capitalización los hace inviables. Permitasenlo, empero, insistir en que *si bien un sistema de capitalización se basa en los rendimientos del capital, no todo sistema de seguridad social pública que utiliza fondos de capital tiene que ser de capitalización*. En efecto, si bien un sistema basado en estrictos criterios actuariales debería acumular unas reservas iguales al valor presente de las pensiones futuras, puede pensarse en sistemas en que los pagos futuros de pensiones (en valor presente) no estén plenamente respaldados por las reservas, y esquemas en que estén más que respaldados por el volumen de capital [Samuelson (1975), López García (1986a)]. Adicionalmente, bajo ciertas condiciones, exactamente las mismas que se usan para predicar la superioridad de la capitalización sobre el reparto, puede argumentarse la existencia de sistemas que potencialmente podrían permitir un bienestar mayor que la capitalización pura. Y, sin duda más relevante en términos prácticos, pueden caracterizarse configuraciones que, si bien menos deseables que la capitalización pura, serían mejores en términos de bienestar que un sistema de reparto especificado (25).

Desgraciadamente, estas últimas afirmaciones sobre la deseabilidad relativa de los diversos esquemas sólo son válidas para las

generaciones que pasan *toda* su vida bajo el nuevo esquema. Implícitamente se referían a sistemas «maduros», y se evitaron las cuestiones concernientes a las generaciones que pierden o ganan durante los periodos de tránsito de uno a otro. Puede ser de poco interés para los artífices de la política económica (al menos en un contexto democrático) saber que existen sistemas enormemente buenos si ello puede conseguirse sólo al precio de dejar a algunas generaciones con la mano extendida. Claramente, decir que existen sistemas «mejores» que el reparto exige explicitar en qué sentido se usa el calificativo, y requiere indagar quién soportaría los costes transitorios de construir los fondos de capital de la seguridad social.

Ello suscita, por tanto, la crucial cuestión de si pueden caracterizarse cambios Pareto-superiores, es decir, cambios que pudieran beneficiar a alguna generación sin empeorar a ninguna, y cuya ventaja residiría en poder obtener, al menos conceptualmente, la aprobación de los diversos agentes implicados (tanto las generaciones presentes como las futuras). La respuesta es que, si bien bajo ciertas condiciones un sistema de reparto podría calificarse de «intergeneracionalmente Pareto-superior», no parece ser ese el caso en el entorno que generalmente se considera como más relevante para el análisis de la seguridad social [López García (1986b)]. Con todo, el hecho de que existan pérdidas para algunos grupos de edad en el tránsito hacia algunos de los sistemas más deseables que el reparto (en el sentido restringido a economías «maduras»), no debe oscurecer que esas pérdidas dependerán del sistema específico que se diseñe y de la extensión del periodo de con-

solidación del mismo. Desde luego, el tránsito debería ser lo más paulatino posible, con la idea de que una confianza lenta pero firme en los rendimientos del capital puede generar niveles de bienestar progresivamente mayores a pesar de los sacrificios.

En esa línea, lo relevante no será el paso hacia un sistema puro de capitalización, cuyas consecuencias concentradas en unas pocas generaciones serían brutales, sino que se vayan sentando sobre la base de los rendimientos del capital pequeñas, pero, en la medida de lo posible, crecientes, porciones del sistema. Al fin y al cabo, cuanto mayor sea el fondo de capital de la seguridad social que se desee, mayor será el sacrificio para un conjunto dado de generaciones o más largo deberá ser el proceso de maduración del nuevo sistema. Así, construir un sistema de capitalización sería más costoso que otros que, si bien modestos frente a él, pueden ser grandes frente al reparto. Cuanto más lejos queramos ir, más gente quedará por el camino.

No vamos a entrar aquí en las críticas y objeciones que se oponen a utilizar los rendimientos del capital como forma de financiación, al menos en parte, de las pensiones públicas (26). Sin embargo, permítasenos discutir tres aspectos. El primero hace referencia a que la acumulación de un fondo de capital de la seguridad social, incluso sin ser de tamaño sustancial, comporta pérdidas para algunas generaciones. Téngase en cuenta, empero, que el aumento de los impuestos sobre los activos y/o la disminución de las pensiones de los jubilados es exactamente lo que deberá suceder de seguir con el reparto si persisten unas condiciones demográficas adversas. Si se desea mantener el «equilibrio financiero» de

la actual seguridad social ante la continua disminución de la relación activos/jubilados, no parece existir otra alternativa. Es así de duro, pero también así de inevitable, y ante esa perspectiva la disponibilidad de un fondo de capital de la seguridad social podría ayudar a suavizar el panorama que algunos estudios plantean para el primer cuarto del siglo XXI.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la afirmación que puede resumirse en «como habría que acumular grandes cantidades, no puede haber fondos de capital para todos». En ese caso, si se glo-san las ventajas de invertir en capital para la vejez, ¿a quién, y sobre todo, *por qué*, debería negársele esa posibilidad? Al fin y al cabo, si bien los trabajadores en los niveles más bajos de la escala de rentas siempre pueden acceder a ella, primero deben satisfacer los impuestos que financian el sistema de reparto, y no es de esperar que ello les deje un gran margen de ahorro. Los juicios de valor generalmente aceptados no suelen ser precisamente proclives a dar caridad a los más afortunados (27).

Y en tercer lugar, debe hacerse referencia a ciertos problemas específicos de los fondos de capital de la seguridad social. Es evidente que el aspecto de rentabilidad económica del capital invertido deviene más y más importante cuanto mayor sea el volumen de éste. Por supuesto, el objetivo sería conseguir la *máxima rentabilidad* sobre estos fondos. La pregunta es si pueden obtenerse rendimientos reales positivos sobre las reservas acumuladas, y si ello es factible sobre una base permanente. Esto, a su vez, introduce dos tipos de cuestiones. La primera puede sintetizarse en la afirmación de que los fondos de capital (y esto se aplicaría tanto al caso de que fue-

ran privados como al de que fueran públicos) funcionarán tan sólo mientras se acumulen, pero cuando haya que satisfacer las pensiones surgirán los problemas. Ciertamente, puede ser así, pero ello no es atributo exclusivo de los fondos de capital (públicos o privados). Ya se indicó que esto también puede ser precisamente el resultado de un sistema de reparto. Este último se mantendría bien en tanto en cuanto las generaciones iniciales pudieran cosechar las ventajas asociadas al inicio del sistema o cualquier expansión mantenible sólo temporalmente. El problema surgiría con la maduración del mismo y, por tanto, la imposibilidad de seguir materializando aquellas ventajas y la frustración de las expectativas de obtenerlas en el futuro. La segunda está relacionada con la posibilidad de que transitoriamente las tasas de inflación no anticipadas hagan difícil la realización de rentabilidades reales positivas. Empero, como también se ha argumentado, si ese es un fenómeno permanente, es indicación de que algo no funciona bien, y de que el problema *trasciende* a la propia seguridad social [Keyfitz (1980)]. Además, unos fondos de capital de titularidad pública en que los individuos pudieran identificar sus «porciones del pastel» podrían constituir en sí mismos un cierto antídoto contra la inflación [Casahuga (1982)].

Pero más importante quizás que el problema de la rentabilidad económica puede ser el de la *rentabilidad política*. Al fin y al cabo, si los fondos de capital tienen alguna posibilidad de pasar la prueba del proceso político democrático, ésta reside en la creencia generalizada por los votantes de que las reservas del sistema servirán para financiar sus pensiones (o las de sus hijos). La cuestión aquí es si

los políticos podrán resistir la tentación de elevar las prestaciones a costa de los fondos acumulados y reconducir el sistema sobre una base de reparto. Serían de esperar presiones políticas en este sentido, e igualmente puede darse el caso de que las inversiones fueran poco rentables a largo plazo por un deseo de sacar ventajas políticas inmediatas. Ante esto, un sistema de seguridad social con fondos de capital debería configurarse de manera que estuviera *vedada* su utilización con fines distintos a los que justifican su existencia. Después de todo, las ventajas de tal sistema son potenciales, y su materialización depende del diseño institucional (28).

## 5. COMENTARIOS FINALES

El sistema de pensiones de la seguridad social se ha convertido en un importante programa público, cuyas consecuencias van mucho más allá de las meras cifras computadas de ingresos y gastos. A la hora de preguntarnos sobre la forma de financiación, no debería olvidarse el elemental principio de que a problemas diferentes corresponden en general soluciones diferentes. Dada la existencia de objetivos en conflicto, su consecución de forma eficiente requiere una clara delimitación de aquéllos y la disponibilidad de instrumentos adecuados para su logro. La asignación de la renta de los períodos activos a los de jubilación debería distinguirse nítidamente del mantenimiento de un nivel de vida digno para los jubilados con pocos recursos. Ello conllevaría de forma casi automática la identificación de los métodos precisos de financiación. En caso contrario, podemos estar sencillamente «pidiendo demasiado»

al sistema y sacrificando la obtención de mejores niveles de ambos objetivos. Esto nos debe poner en guardia sobre los peligros de disponer de sólo un instrumento, aspecto que ha tenido que ser reconocido incluso por quienes consideran que la seguridad social es una institución que sólo cosecha éxitos. La posibilidad de que las transferencias de renta a los jubilados pobres provengan de conciudadanos suyos (trabajadores y jubilados) que tan sólo lo son un poco menos, aconsejaría su financiación con fondos presupuestarios generales y el uso del sistema fiscal para neutralizar cualquier efecto redistributivo que se considere indeseable.

Igualmente, y no menos importante, deberían distinguirse cuidadosamente los problemas financieros del sistema a corto y a más largo plazo. Desde esta perspectiva, el recurso a los ingresos fiscales generales puede estar justificado cuando el entorno general de la economía no es demasiado brillante, pero no se debe perder de vista que ello puede en sí mismo comportar sesgos de cara a un futuro en que, si bien es de esperar que las condiciones económicas sean mejores, las perspectivas demográficas no parecen muy alentadoras. Cuanto más conscientes sean los ciudadanos de cómo se usan sus pagos a la seguridad social y de qué obtienen a cambio de cuánto, menos proclives serán a realizar o a apoyar fáciles demandas que algún político interesado sólo en consideraciones inmediatas puede estar dispuesto a aceptar. No existe razón alguna para negar a los individuos una clara visión de qué es y cómo funciona el sistema, más aún cuando no falta quien afirma que la crisis de los sistemas de pensiones no es primordialmente financiera sino política. Está cla-

rificación ante los ojos de los votantes conseguiría que «el ciudadano pueda conocer a través de los diferentes programas de actuación qué le ofrece la Seguridad Social (...) a cambio del esfuerzo que se le exige y pueda ser un instrumento de control de la eficacia de la gestión de dichos recursos» [Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1984, pág. 3)].

Se ha afirmado que el diseño apropiado de la seguridad social requiere un compromiso entre los niveles de protección y distorsión generados. Una clara visión del coste del programa y la disponibilidad de derechos de propiedad sobre las prestaciones futuras contribuirían a modificar las percepciones de los individuos y supondrían un freno efectivo ante expansiones excesivas. Ello podría conseguirse con un impuesto sobre la nómina correctamente diseñado o con el uso de una porción explícita del impuesto sobre la renta personal, pero no parece que pueda lograrse financiando el sistema de pensiones con los ingresos del IVA o los fondos presupuestarios generales. Estas dos últimas alternativas tienen, en efecto, sus propias ventajas, pero no son ajenas a los inconvenientes. Un primer paso en la dirección apuntada sería la eliminación de la cuota empresarial, refundiéndola con la cuota obrera en un solo impuesto a cargo del trabajador, con un tratamiento fiscal adecuado en el impuesto sobre la renta. Otra forma de realizarlo sería el uso del propio impuesto sobre la renta, pero de una manera que resultara en una clara separación entre la cantidad pagada para la financiación de los bienes y servicios suministrados públicamente y la cantidad pagada a la seguridad social.

En segundo lugar, se podría proporcionar a los ciudadanos títulos

a su favor esgrimibles ante el sistema de pensiones. Ello cambiaría los derechos implícitos por derechos explícitos, y podría realizarse mediante el diseño de algún sistema de cuentas personales individualizadas. Dado que, en cierto sentido, son la misma cosa, podrían hacerse indistinguibles la deuda pública habitual y estos derechos contra el sistema de pensiones, para que no se pudiera dar prioridad a la devolución y al servicio de una u otros. Y, por último, cabría la posibilidad de pensar en la creación de fondos públicos de capital que, sin prisa pero sin pausa, bien podrían contribuir a la seguridad y al bienestar de los trabajadores.

La mejor manera de proporcionar seguridad a los ciudadanos es, ni más ni menos, evitar cualquier sensación de inseguridad acerca de las prestaciones futuras. Sucumbir a la tentación de realizar ampulosas promesas o inducir expectativas desmesuradas puede ser la peor solución. La elección de una forma de financiación que al ligar impuestos y pensiones no induzca tendencias expansionistas, así como la fijación de objetivos realistas que puedan cumplirse, es, sin duda, preferible a ir colocando cargas progresivamente mayores sobre las generaciones futuras. Generaciones a las que, no debe olvidarse, nadie ha pedido su consentimiento.

## NOTAS

(1) El análisis se centrará principalmente en las pensiones de jubilación, y no consideraremos los demás componentes del sistema de la seguridad social. Con todo, es probable que algunas conclusiones puedan extenderse, con pequeñas modificaciones, a las prestaciones de incapacidad y supervivencia.

(2) A este respecto, y en general para los temas tratados en esta sección, véase, entre otros, CAMPBELL (1969, 1976), MUNNELL (1977) y THOMPSON (1983, 1986).

(3) Desde luego, ello podría afectar a las posibilidades de usar el sistema de pensiones como mecanismo para redistribuir renta intrageneracionalmente, pero no conlleva automáticamente que ésta dejaría de existir. Lo que sí sería cierto, en cualquier caso, es que la redistribución resultaría más visible a los ojos de los participantes.

(4) Propuestas en este sentido para nuestro país pueden encontrarse en FUENTES et. al. (1982) y DURÁN HERAS (1982).

(5) Es interesante notar que propuestas de reforma tan dispares como la de PECHMAN, AARON & TAUSSIG (1968), que se centran en las «mejoras marginales óptimas» de la seguridad

social, y de FRIEDMAN (1972), que propone su «desmantelación», se superponen al preconizar ambas la introducción de un impuesto negativo sobre la renta. Sobre las posibilidades de este impuesto en nuestro país, véase HERCE SAN MIGUEL (1986b).

(6) En efecto, haciendo abstracción de otras figuras impositivas, la cuota obrera  $C$  transforma el salario bruto del trabajador ( $\bar{w}$ ) en su salario neto ( $w'$ ) mediante  $\bar{w}(1 - C) = w'$ , mientras que el salario bruto del empresario ( $w^*$ ) es  $w^* = (1 + E)\bar{w}$ , donde  $E$  denota la cuota empresarial. El tipo impositivo efectivo  $T$ , que representa la cuña entre los salarios relevantes para el empresario,  $w^*$ , y para el trabajador,  $w'$ , verificará  $w^*(1 - T) = w'$ , y viene dado por  $T = (C + E)/(1 + E)$ . Nótese que, como la base está constituida por  $\bar{w}$ , la recaudación es  $Tw^* = (C + E)\bar{w}$ , es decir, el producto del tipo impositivo efectivo y el salario relevante para el empresario.

(7) Por supuesto, tal consenso no puede ser sino relativo. Es una ironía observar cómo economistas de ideología contrapuesta «cambian los papeles» en esta ocasión. Así, FRIEDMAN (1972) señala que tanto la cuota empresarial como la obrera son soportadas por el trabajador, y califica de regresivos a los impuestos en consideración, mientras que EMMANUEL (1969) afirma que son soportados por los empresarios.

(8) La exposición clásica de esta proposición está constituida por los análisis teóricos y empíricos de BRITAIN (1971, 1972a), que, aunque se centró en la cuota empresarial por ser la más polémica, daba por hecho que cualquier conclusión referida a ella sería directamente extensible a la cuota a cargo del trabajador. Véase también BREAK (1974) así como el comentario crítico de FELDSTEIN (1972) a BRITAIN (1971) y la respuesta de este último (BRITAIN 1972b).

(9) La conclusión de que un impuesto sobre la nómina de salarios con cobertura general sería soportado por el trabajo es también la que surge de los modelos usuales de equilibrio general del tipo Harberger-Mieszkowski-McLure (BREAK 1974). Dadas las consideraciones implícitas de existencia de mercados competitivos y de estática comparativa, esto sería cierto tanto para la cuota obrera como para la cuota empresarial. Sin embargo, cuando abandonamos la presunción de cobertura universal, la existencia de trabajadores no cubiertos (BRITAIN 1972a), las actividades domésticas (BOSKIN 1975) y la economía sumergida (CASA HUGA, y LÓPEZ GARCÍA, 1984, y LÓPEZ GARCÍA, 1983) hacen que se trate de un gravamen parcial sobre el uso de un factor. Aunque las implicaciones resultan en este caso mucho menos nítidas, bajo condiciones relativamente plausibles puede seguir siendo el caso que, con movilidad factorial, sea el trabajo el que soporte la carga del impuesto.

(10) Por ejemplo, si una familia con rentas bajas recibe la mitad de éstas en forma de transferencias y la otra mitad en forma de ingresos salariales, pagará una cantidad, en proporción, menor que una familia de renta media que recibe la mayoría, si no todas sus rentas, en forma de ingresos salariales. Sólo para familias de rentas altas con ingresos por encima del máximo imponible empieza a declinar el tipo impositivo medio.

(11) Es de esperar que el techo desincentive el empleo de trabajadores con bajos salarios, aunque la importancia de este efecto está por determinar (BREAK 1977).

(12) Así, ZABALZA (1985) señala que, además de que una sustitución sustancial del impuesto sobre la nómina por el IVA precisaría unos tipos de gravamen considerablemente altos (con la consiguiente posibilidad de fraude), las consecuencias en relación al empleo serían relativamente modestas a medio plazo.

(13) Incluso si se acepta que el impuesto es pagado por los consumidores, tal regresividad depende crucialmente de si se toma la relación consumo-renta en términos corrientes o en términos permanentes.

(14) Así, BUCHANAN (1967) no ha vacilado en afirmar que el sistema estadounidense de seguridad social parece hecho a la medida para la crítica de la ilusión fiscal de Puviani. Salvando las diferencias institucionales, no parece existir razón para sospechar que «España es diferente».

(15) En base a un modelo de votaciones mayoritarias, BROWNING (1975) ha argumentado que incluso si los ciudadanos fueran totalmente conscientes de las consecuencias de sus acciones, la demanda pública generaría tendencias hacia la sobreexpansión del sistema. Véase GREENE (1977) y BRIDGES (1978) para algunos comentarios críticos, así como la respuesta de BROWNING (1977). Un análisis que extiende los aspectos del lado de la demanda e incluye la oferta pública se encuentra en LÓPEZ GARCÍA (1984a). Consideraciones conexas pueden hallarse en TOWNLEY (1981) y SJOBLÖM (1985), y a un nivel más sofisticado en HU (1978, 1982).

(16) Véase a este respecto SAMUELSON (1958), AARON (1966), BROWNING (1973) y LÓPEZ GARCÍA (1982).

(17) Todo parece indicar que ese momento ya ha llegado para nuestro país. Como señala DURAN HERAS (1986), un aspecto adicional es que, si bien ha acabado el período de expansión, sus efectos favorables aún se dejarán sentir durante algunos años.

(18) Una vez disponibles esos títulos de propiedad, la cuestión es si deberían ser obligatorios o voluntarios, y transferibles o intransferibles. Una voluntariedad plasmada en la posibilidad de adquirir un porcentaje menor que el estipulado si se acreditara suficiente cobertura por otros medios podría dar al traste con la propia esencia del sistema de pensiones. No obstante, podría introducirse cierta voluntariedad fijando un porcentaje obligatorio y permitiendo su transferibilidad, quizás fijando ciertos mínimos no intercambiables. Véase, a este respecto, el lúcido análisis de BROWNING (1973) en su crítica y extensión de la propuesta de BUCHANAN (1968).

(19) MUSGRAVE (1981) discute diversas formas en que podría plasmarse el acuerdo implícito y sus consecuencias en cuanto a la distribución de los riesgos. A un nivel más formal, los efectos de cambios estocásticos de la población en presencia de diseños diferentes de un sistema de reparto se analizan en SMITH (1982).

(20) Diversos análisis de la interacción de ambos efectos y la ambigüedad teórica de su resultado neto en el que se ha dado en llamar «modelo ampliado de ciclo vital», se hallan en HU (1979), KOTLIKOFF (1979) y HERCE (1986a)

(21) También se ha señalado que es posible que el modelo de ciclo vital (y más aún el de las transferencias voluntarias) no sea una buena descripción del comportamiento individual, y que las personas pueden adoptar un «horizonte corto» en sus planes. Al respecto, véase AARON (1982).

(22) KESSLER, MASSON y STRAUSS-KAHN (1981), DANZIGER, y HAVEMAN & PLOTNICK (1981), BREAK (1981), THOMPSON (1983, 1986) y MONASTERIO (1984) proporcionan panoramas de esta literatura. Nuestro país tampoco resulta ajeno a las diferencias en los resultados. Véase al respecto HERCE (1985).

(23) Así, no puede calificarse sino de paradójico que los efectos cualitativos de las propuestas de FRIEDMAN y FELDSTEIN sean aproximadamente los mismos. La diferencia radica en que en la primera sería el sector privado el que construiría los fondos de capital, mientras que en la segunda sería el sector público.

(24) De hecho, el propio FRIEDMAN se muestra pesimista en cuanto a la viabilidad política de su propuesta de desmantelación del sistema. Para lo que podríamos denominar su propuesta *second best*, véase FRIEDMAN (1977).

(25) SEGURA (1986) discute las ventajas relativas de los sistemas de reparto y de capitalización. Para una aproximación a la elección entre ambos basada en un enfoque de programación lineal, véase ENRIQUÉZ DE SALAMANCA (1986). Un análisis poco técnico de diversos sistemas que incorporan fondos públicos de capital, así como algunos comentarios adicionales, se encuentra en LÓPEZ GARCÍA (1984b, 1985).

(26) FELDSTEIN (1975, 1977a, 1977c) discute algunas de ellas. Véase también CASA HUGA (1982) y THOMPSON (1983, 1986).

(27) En este sentido, KEYFITZ (1980) no ha vacilado en apuntar que las pensiones obligatorias de la seguridad social de reparto convierten a la inversión en capital en un reservado para los más acomodados.

(28) Así, si bien reconoce que no existe razón económica de peso en ese sentido, FELDSTEIN (1975, 1977c) opina que la agencia de la seguridad social sería el lugar natural en que colocar los fondos de capital del sistema. Sin embargo, la aplicación más elemental de una aproximación de elección pública sugeriría diseños alternativos. Como señala CASA HUGA (1982), una posibilidad quizás sería que el sector privado y alguna agencia pública específica a tal fin compitieran en la gestión de los capitales acumulados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AARON, H. J. (1966), «The Social Insurance Paradox», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 32, n.º 3, págs. 371-374. [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1982), *Economic Effects of Social Security*, Brookings Institution, Washington. [v.c. del cap. 2 en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- ALM, J. (1985), «The Welfare Cost of the Underground Economy», *Economic Inquiry*, vol. 24, n.º 2, págs. 243-263.
- BARRO, R. J. (1974), «Are Government Bonds Net Wealth?», *Journal of Political Economy*, vol. 82, n.º 6, págs. 1095-1117.
- (1978), «Public Debt and Taxes», en BOSKIN (Ed.) págs 189-209 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- BLINDER, A. S. et al. (1974), *The Economics of Public Finance*, Brookings Institution, Washington.
- BOSKIN, M. J. (1975), «Efficiency Aspects of the Differential Tax Treatment of Market and Household Economic Activity», *Journal of Public Economics*, vol. 4, págs. 1-25.
- (1977a), «Social Security and Retirement Decisions», *Economic Inquiry*, vol. 15, págs. 1-25 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1977b), «Social Security: The Alternatives before Us», en BOSKIN (Ed.) (1977), págs. 173-186.
- BOSKIN, M. J. (Ed.) (1977), *The Crisis in Social Security: Problems and Prospects*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco.
- Ed. (1978), *Federal Tax Reform: Myths and Realities*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco.
- BREAK, G. F. (1974), «The Incidence and Economic Effects of Taxation», en BLINDER, et al. (1974), págs. 119-237.
- (1977), «Social Security as a Tax», en BOSKIN (Ed.) (1977), págs. 107-123 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1981), «The Economic Effects of the OASI Program», en SKIDMORE (Ed.) (1981), págs. 45-81.
- BRIDGES, B. (1978), «Why the Social Insurance Budget is Too Large in a Democracy: Comment», *Economic Inquiry*, vol. 16, págs. 133-138.
- BRITAIN, J. A. (1971), «The Incidence of Social Security Payroll Taxes», *American Economic Review*, vol. 61, n.º 1, págs. 110-125 [v.c. en *Revista del Trabajo* (1971), n.º 34, páginas 25-47)].
- (1972a), *The Payroll Tax for Social Security*, Brookings Institution, Washington [v.c. de los caps. 2 y 3 en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1972b), «The Incidence of Social Security Payroll Tax: Reply», *American Economic Review*, vol. 62, n.º 4, págs. 739-742 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- BROWNING, E. K. (1973), «Social Insurance and Intergenerational Transfers», *Journal of Law and Economics*, vol. 16, págs. 215-237 [v.c. en *Hacienda Pública Española* (1981), n.º 70, págs. 254-268].
- (1975), «Why the Social Insurance Budget is Too Large in a Democracy», *Economic Inquiry*, vol. 13, págs. 215-237 [v.c. en *Hacienda Pública Española* (1981), n.º 70, págs. 280-291].
- (1977), «Social Insurance: The Constitutional Perspective», *Economic Inquiry*, vol. 15, págs. 455-457.
- (1978), «The Burden of Taxation», *Journal of Political Economy*, vol. 86, n.º 4, págs. 649-671.
- (1979), «The Politics of Social Security Reform», en CAMPBELL (Ed.) (1979), págs. 187-207 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- BROWNING, E. K., y BROWNING, J. M. (1979), *Public Finance and the Price System*, Macmillan, New York.
- BUCHANAN, J. M. (1967), *Public Finance in Democratic Process*, University of North Carolina Press, Chapel Hill (v.c. Aguilar).
- (1968), «Social Insurance in a Growing Economy: a Proposal for Radical Reform», *National Tax Journal*, vol. 21, n.º 4, págs. 386-395 [v.c. en *Hacienda Pública Española* (1980), n.º 71, págs. 291-299].
- (1976), «Government Transfer Spending», en PEJOVICH (Ed.) (1976), págs. 122-140 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- CAMPBELL, C. D. (1969), «Social Insurance in The United States: A Program in Search of an Explanation», *Journal of Law and Economics*, vol. 12, págs. 249-265.
- (1976), «Social Security in the 1970's», en PEJOVICH (Ed.), págs. 94-121.
- CAMPBELL, C. D. (Ed.) (1977), *Income Redistribution*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- (Ed.) (1979), *Financing Social Security*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- CASAHUGA VINARDELL, A. (1981), «Análisis Económico y Reforma del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social», *Hacienda Pública Española*, n.º 70, págs. 221-231.
- (1982), «El Sistema de Pensiones Públicas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12-13, págs. 297-306.
- CASAHUGA, A., y LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1984), «El modelo de equilibrio general de incidencia de Harberger con supuestos Cobb-Douglas», Documento de Trabajo, Universidad Autónoma de Barcelona.
- CASTELLANO REAL, R. (1977), «Distribución por niveles de ingresos de la cuota patronal de la Seguridad Social en España», *Investigaciones Económicas*, n.º 2, págs. 103-124.
- COHEN, W. J., y FRIEDMAN, M. (1972), *Social Security: Universal or Selective?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- CRUZ ROCHE, I., y DE VICENTE, C. (Eds.) (1985), *El futuro de las pensiones en España: Seguridad Social y Fondos de Pensiones*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid.
- DANZIGER, S., HAVEMAN, R., y PLOTNICK, R. (1981), «How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, vol. 19, n.º 3, págs. 975-1028 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- DURÁN HERAS, A. (1982), «Pensiones en España: presente y perspectivas de futuro», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12-13, págs. 264-286.
- (1986), «Características de la población y equilibrio financiero del sistema de pensiones», *Investigaciones Económicas* (2.ª época), vol. 10, n.º 1, págs. 97-126.
- EMMANUEL, A. (1969), *L'échange inégal*, Maspero, Paris (v.c. Siglo XXI).
- ENRIQUEZ DE SALAMANCA, R. (1986), «Combinación óptima de los métodos financieros de un sistema de pensiones», *Investigaciones Económicas* (2.ª época), vol. X, n.º 1, págs. 127-140.
- FEDERAL RESERVE BANK OF BOSTON (1977), *Funding Pensions: Issues and Implications for Financial Markets*, Conference Series, número 16.
- FELDSTEIN, M. S. (1972), «The Incidence of the Social Security Payroll Tax: Comment», *American Economic Review*, vol. 62, n.º 4, págs. 735-738 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1974), «Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation», *Journal of Political Economy*, vol. 82, n.º 5, págs. 905-926.
- (1975), «Toward a Reform of Social Security», *The Public Interest*, n.º 40, págs. 75-95 [v.c. en *Hacienda Pública Española* (1981), n.º 70, págs. 299-312].
- (1977a), «Facing the social Security Crisis», *The Public Interest*, n.º 47, págs. 88-100 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1977b), «Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life-Cycle Model», en FELDSTEIN e INMAN (Eds.) (1977), págs. 174-205.
- (1977c), «The Social Security Fund and National Capital Accumulation», en Federal Reserve Bank of Boston (1977), págs. 32-64 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1977d), «Social Insurance», en Campbell (Ed.) (1977), págs. 71-97.

- (1980), «The Effect of Social Security on Saving», *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, n.º 15, págs 4-17 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1985), «The Social Security Explosion», *The Public Interest*, n.º 81, págs. 94-107.
- FELDSTEIN, M. S., e INMAN, R. P. (Eds.) (1977), *The Economics of Public Services*, Macmillan, London.
- FRIEDMAN, M. (1972), «Second Lecture», en COHEN y FRIEDMAN (1972), págs. 21-49 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1977), «Payroll Taxes, No; General Revenues, Yes», en BOSKIN (Ed.) (1977), págs. 25-30.
- FUENTES QUINTANA, E., et al. (1982), «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12-13, págs. 20-92.
- GREENE, K. V. (1977), «Overexpansion in the Social Insurance Budget and the Constitutional Perspective», *Economic Inquiry*, vol. 15, págs. 449-454.
- HERCE SAN MIGUEL, J. A. (1985), «Seguridad Social, decisiones individuales óptimas, comportamiento agregado y evidencia empírica en España: 1956-1982», Documento de Trabajo 8503, Fundación Empresa Pública, Madrid.
- (1986a), «Presupuesto de Seguridad Social y oferta de factores en una economía de generaciones sucesivas», *Investigaciones Económicas* (2.ª época), vol. 10, n.º 1, págs. 37-64.
- (1986b), «Jubilación y pobreza: desafíos actuales de la Seguridad Social en España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, en este volumen.
- HU, S. C. (1978), «On the Dynamic Behavior of the Consumer and the Optimal Provision of Social Security», *Review of Economic Studies*, vol. 45, págs. 437-445.
- (1979), «Social Security, the Supply of Labor, and Capital Accumulation», *American Economic Review*, vol. 69, n.º 3, págs. 274-283.
- (1982), «Social Security, Majority-Voting Equilibrium and Dynamic Efficiency», *International Economic Review*, vol. 23, n.º 2, págs. 269-287.
- KESSLER, D., MASSON, A., y STRAUSS-KAHN, D. (1981), «Social Security and Saving: A Tentative Survey», *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, n.º 18, págs. 3-50 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- KEYFITZ, N. (1980), «Why Social Security is in Trouble?», *The Public Interest*, n.º 58, págs. 102-119 [v.c. en *Hacienda Pública Española* (1981), n.º 70, págs 268-279].
- KOTLIKOFF, L. J. (1978), «Social Security, Time for Reform», en BOSKIN (Ed.) (1978), págs. 119-144.
- (1979), «Social Security and Equilibrium Capital Intensity», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 93, n.º 2, págs. 233-253.
- (1984), «Taxation and Savings: A Neoclassical Perspective», *Journal of Economic Literature*, vol. 22, n.º 4, págs. 1576-1629.
- (1986), «Deficit Delusion», *The Public Interest*, n.º 84, págs. 53-65.
- LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1982), «La tasa implícita de rendimiento de los pagos al Sistema de Pensiones de la Seguridad Social», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12-13, págs. 304-305, apéndice a Casahuga.
- (1983), «Notas para el análisis y reforma del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social», *Revista Económica Banca Catalana*, n.º 69, págs. 12-26.
- (1984a), «¿Es demasiado grande el presupuesto de la Seguridad Social en una democracia? El caso del sistema de pensiones», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 21, págs. 33-96.
- (1984b), «Un marco analítico para la discusión de las pensiones públicas», *Revista de Seguridad Social*, n.º 23, págs. 25-80.
- (1985), «Las pensiones de la Seguridad Social: alternativas a nuestro alcance», en CRUZ ROCHE y DE VICENTE (Eds.) (1985) págs. 33-70.
- (1986a), «Sobre los efectos de diferentes sistemas de pensiones de la Seguridad Social», *Revista Española de Economía* (2.ª época), vol. 3, n.º 1, págs. 69-94.
- (1986b), «Pensiones de la Seguridad Social y bienestar: un análisis de los periodos transitorios», *Investigaciones Económicas* (2.ª época), vol. 10, n.º 1, págs. 65-95.
- LÓPEZ GARCÍA, M. A. (Ed.) (1986), *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MARTÍNEZ GENIQUE, A. (1980), «Financiación de la cuota patronal de la Seguridad Social a través del IVA», *Hacienda Pública Española*, n.º 62, págs. 313-318.
- MCLURE, C. E. (1981), «VAT versus the Payroll Tax», en SKIDMORE (Ed.) (1981), págs. 129-164 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1984), *Resumen del Presupuesto de la Seguridad Social 1984*.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1984), «La Seguridad Social y sus efectos sobre el ahorro», *Hacienda Pública Española*, n.º 91, págs. 157-179.
- MUNNELL, A. H. (1977), *The Future of Social Security*, Brookings Institution, Washington.
- MUSGRAVE, R. A. (1981), «A Reappraisal of Financing Social Security», en SKIDMORE (Ed.) (1981), págs. 89-127 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B. (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York [v.c. del Instituto de Estudios Fiscales].
- PATTON, C. V. (1977), «The Politics of Social Security», en BOSKIN (Ed.) (1977), págs. 147-171 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- PECHMAN, J. A., AARON, H. J., y TAUSSIG, M. K. (1968), *Social Security: Perspectives for Reform*, Brookings Institution, Washington [v.c. del cap. 9 en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- PEJOVICH, S. (Ed.) (1976), *Governmental Controls and the Free Market: The U. S. Economy in the 1970's*, Texas University Press.
- PETERSEN, J. H. (1984), «The Political Economy of Financing Old-Age Pensions», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 40, n.º 3, págs. 430-447 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- SAMUELSON, P. A. (1958), «An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money», *Journal of Political Economy*, vol. 66, n.º 6, págs. 467-482.
- (1975), «Optimum Social Security in a Life-Cycle Growth Model», *International Economic Review*, vol. 16, n.º 3, págs. 539-544.
- SEGURA, J. (1986), «El debate sobre la reforma de la Seguridad Social», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 27, págs. 309-321.
- SJOBLÖM, K. (1985), «Voting for Social Security», *Public Choice*, vol. 45, págs. 225-240.
- SKIDMORE, F. (Ed.) (1981), *Social Security Financing*, M. I. T. Press.
- SMITH, A. (1982), «Intergenerational Transfers as Social Insurance», *Journal of Public Economics*, vol. 19, págs. 97-106.
- THOMPSON, L. H. (1983), «The Social Security Reform Debate», *Journal of Economic Literature*, vol. 21, n.º 4, págs. 1425-1467 [v.c. en LÓPEZ GARCÍA (Ed.) (1986)].
- (1986), «The Social Security Reform Debate in the United States», *Investigaciones Económicas* (2.ª época), vol. 10, n.º 1, págs. 3-36.
- TOWNLEY, P. G. C. (1981), «Public Choice and the Social Insurance Paradox», *Canadian Journal of Economics*, vol. 14, n.º 4, págs. 712-717.
- VERGÉS, J. (1976), *La Seguridad Social española y sus cuentas*, Ariel, Barcelona.
- WETZLER, J. W. (1979), «The Role of a Value Added Tax in Financing Social Security», *National Tax Journal*, vol. 32, n.º 3, págs. 334-345.
- ZABALZA, A. (1985), «Posibilidades recaudatorias del IVA: algunas hipótesis», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 23, págs. 332-336.