

# JUBILACION Y POBREZA: DESAFIOS ACTUALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

En este trabajo, **José Antonio Herce San Miguel** caracteriza la jubilación como un importante fenómeno económico que requiere de los agentes individuales la toma de decisiones a lo largo de su vida activa y/o la actuación de los organismos públicos, con importantes consecuencias para el funcionamiento de la economía. También se discute, y evalúa, para el caso español, un esquema de impuesto negativo sobre la renta que integra una «prestación mínima universal» con su mecanismo financiero específico: el impuesto sobre la renta. La «prestación mínima universal» es una propuesta que surge una y otra vez en los debates sobre el futuro de la política social.

## I. INTRODUCCION (\*)

**S**OLO en su vertiente no sanitaria un sistema de seguridad social afecta a casi la totalidad de los distintos tipos de agentes económicos, alterando no solamente el nivel de sus presupuestos, sino también el coste y el beneficio relativos de sus decisiones específicas. Como consecuencia de ello, el sistema de seguridad social es un formidable mecanismo de redistribución transversal y temporal de la renta, y a la vez una fuente más o menos intensa de estímulos de todo signo para inducir el cambio en el comportamiento de los individuos.

El énfasis que hoy se pone en el análisis de la seguridad social se debe, sin embargo, no tanto a la importancia genérica de tal institución cuanto a que la mayor parte de sus indicadores de peligro se han encendido desde hace ya bastante tiempo.

En situaciones como la española, una solución satisfactoria,

si acaso existe, requiere tanto un conocimiento preciso del sistema existente, y de las circunstancias internas y externas que lo han llevado a su estado actual, como una revisión de los objetivos a cumplir por el sistema, adaptando su forma a las nuevas circunstancias.

El conocimiento preciso de un sistema de seguridad social y, sobre todo, de sus efectos sobre el resto de la economía es claramente una condición previa a cualquier solución. Desafortunadamente, su avance es lento y exige numerosos recursos materiales y humanos por la magnitud y complejidad del caso. Su dimensión como problema es fundamentalmente técnica.

En lo que se refiere a los objetivos, el problema adquiere dimensiones sociales y políticas que afectan a la práctica totalidad de la población. Un acuerdo eficaz sobre los mismos sólo puede surgir, si acaso, tras un debate amplio y profundo entre los agentes sociales.

Una solución satisfactoria al problema de la seguridad social implica, por lo tanto, un compromiso entre dos aspectos en tensión mutua. En otras palabras, cualquier propuesta de reforma de la seguridad social debe de ser técnica y económicamente viable y, a la vez, debe establecer mínimos para los beneficiarios y máximos para los contribuyentes que sean socialmente aceptables.

Las páginas que siguen son un intento por mi parte de contribuir al creciente debate que se desarrolla en nuestro país sobre la situación y reforma de la seguridad social (1).

Su contenido procede básicamente de un trabajo más amplio, no publicado (2), aunque en el presente se adopta otra organización del texto y se añaden algunas reflexiones. La estructura del resto del trabajo es la que sigue.

La sección II estudia la jubilación como un importante fenómeno económico, del que conviene destacar los aspectos de su coste desde una perspectiva individual, la edad de jubilación y sus determinantes básicos y la situación económica de los jubilados. En este último se utiliza la Encuesta de Presupuestos Familiares 1980/1981 del INE para estudiar el caso español. El análisis desemboca en el de la pobreza en España, y es en la sección III donde se estudia la vinculación entre seguridad social y lucha contra la pobreza. En este terreno está todo por hacer en nuestro país. A pesar de que el instrumento existe (la seguridad social), quizás faltan el objetivo y/o la voluntad de conseguirlo. La necesaria reforma de la seguridad social es la oportunidad para ello. El diseño de las prestaciones básicas y su financiación se abordan de forma integrada mediante un impuesto

CUADRO N.º 1

**TASAS DE AHORRO (%) PARA EDADES DE JUBILACION Y TASAS DE REPOSICION SELECCIONADAS (\*)**

| Tasa de Descuento Real (%) | 63 años         |                  |               | 65 años         |                  |               | 67 años         |                  |               |
|----------------------------|-----------------|------------------|---------------|-----------------|------------------|---------------|-----------------|------------------|---------------|
|                            | <i>rr</i> = 0.5 | <i>rr</i> = 0.75 | <i>rr</i> = 1 | <i>rr</i> = 0.5 | <i>rr</i> = 0.75 | <i>rr</i> = 1 | <i>rr</i> = 0.5 | <i>rr</i> = 0.75 | <i>rr</i> = 1 |
| <i>i</i> = 0               | 18,3            | 25,1             | <b>30,9</b>   | 15,8            | 22,0             | 27,3          | 13,4            | 18,8             | 23,6          |
| <i>i</i> = 1               | 17,1            | 23,6             | 29,1          | 14,8            | 20,7             | 25,8          | 12,7            | 17,9             | 22,5          |
| <i>i</i> = 2               | 15,9            | 22,1             | 27,5          | 13,9            | 19,5             | 24,5          | 12,0            | 17,0             | 21,4          |
| <i>i</i> = 3               | 14,9            | 20,8             | 26,0          | 13,1            | 18,5             | 23,2          | <b>11,4</b>     | 16,1             | 20,4          |

(\*) En negritas figuran las tasas de ahorro correspondientes a las situaciones extremas.

negativo sobre la renta que, en su versión más pura, se estudia y simula para el caso español en esta misma sección. Una última sección, la IV, resume las principales conclusiones.

## II. LA JUBILACION: TODO UN FENOMENO ECONOMICO

La jubilación no es la única circunstancia en la que los ingresos laborales de los individuos desaparecen y han de ser repuestos con otros ingresos hasta un cierto nivel, pero es la contingencia más importante en este sentido.

Típicamente, la decisión de jubilarse corresponde al individuo, pero puede verse poderosamente influida por las regulaciones específicas del (o los) sistema(s) de pensiones en el (los) que se participe.

Hay tres aspectos relativos a la jubilación que me gustaría destacar: el de su coste desde una perspectiva individual, el de la edad de jubilación y el relativo a la situación económica de los jubilados.

### 1. El coste de la jubilación

Es éste el aspecto que me parece más inmediato de ilustrar y a la vez más necesario de difundir.

Desde una perspectiva de ciclo vital estrictamente individual, en ausencia de un sistema de pensiones es preciso ahorrar durante la vida activa para financiar la jubilación.

El rendimiento real de los fondos ahorrados es la clave del proceso de capitalización que siguen los mismos a lo largo del tiempo, pero no existen muchos motivos para suponer que, a largo plazo, las tasas de interés reales, netas de impuestos, gastos administrativos y libres de otros riesgos, sean diferentes de cero, como se muestra en Bodie (1981), si excluimos casos afortunados de gestión personal de los ahorros (3).

El cuadro n.º 1 ofrece cálculos ilustrativos de la tasa de ahorro anual para un individuo que comienza a trabajar (ahorrar) a los 25 años, para diferentes edades de jubilación, *R*, y tasas diferentes de reposición de sus ingresos netos (de ahorro) de ciclo activo, *rr*,

y que espera vivir hasta los 80 años. Se supone que los salarios,  $\omega$ , crecen a la tasa  $\pi$ , igual a la tasa de descuento real aplicada en el cálculo, *i*.

El cálculo de la tasa de ahorro, *s*, se realiza según la fórmula:

$$\int_{25}^R s \cdot \omega \cdot e^{\pi(t-25)} \cdot e^{-i(t-25)} \cdot dt = \int_R^{80} rr \cdot \omega (1-s) \cdot e^{\pi(R-25)} \cdot e^{-i(t-25)} \cdot dt \quad [1]$$

en la que la tasa de reemplazamiento, *rr*, aplicada al último salario neto recibido  $\omega(1-s)e^{(R-25)\pi}$ .  $\pi$  representa el ingreso, constante, de ciclo activo por unidad de tiempo. Al suponer  $\pi = i$  la expresión [1] se reduce a:

$$\int_{25}^R s \cdot \omega \cdot dt = \int_R^{80} rr \cdot \omega (1-s) \cdot e^{-i(t-R)} \cdot dt \quad [2]$$

que una vez resuelta proporciona:

$$s = \frac{1}{1+\gamma}; \quad \gamma = \frac{(R-25) \cdot i}{rr(1-e^{i(80-R)})} \quad [3]$$

Es claro que *s* aumenta si aumenta la tasa de reemplazamiento, *rr*, disminuye la edad de jubilación, *R*, o disminuye la tasa real de descuento, *i*.

Aunque el cálculo no es muy preciso desde el punto de vista actuarial, las tasas que resultan aproximarían las cotizaciones a un sistema de seguridad social de reparto estrictamente profesional, es decir, que tan sólo otorgara pensiones de jubilación a personas con una larga (unos 40 años) e intensa carrera de cotizaciones (4).

Las estimaciones del cuadro número 1 sugieren que financiar la jubilación es costoso incluso si se comienza a ahorrar para ello desde el inicio del ciclo activo.

Respecto al realismo de la expresión [1] conviene aludir a una serie de cuestiones. La esperanza de vida considerada es excesivamente elevada para los varones (unos 74 años, a los 25, en 1986), aunque menor que la de las mujeres (unos 84,5 años a los 25), no se consideran probabilidades de supervivencia ni esperanza de vida del hogar (que sería la del cónyuge más longevo), ni tampoco la probabilidad de sufrir períodos de inactividad durante el ciclo activo por desempleo ni otras causas, así como la de sufrir invalidez antes de las edades alternativas consideradas en el cálculo.

Como bien se sabe, la seguri-

dad social ha resultado ser una excelente protección contra las contingencias citadas, incluida la asistencia sanitaria. Las diferencias que el lector puede deducir entre las cotizaciones actuales y las tasas de ahorro que se sugieren en el cuadro n.º 1 a duras penas pueden financiar todos estos aspectos no considerados en la expresión [1]. La idea de que la seguridad social es cara es inevitable incluso en el más perfeccionado de los sistemas, pero esto es así porque la jubilación y las contingencias citadas son caras.

## 2. La edad de jubilación

La situación de la seguridad social española, y sobre todo las recientes medidas de reforma urgente de la misma, mitigarán en alguna proporción el proceso de descenso de la edad media de jubilación. Sería muy conveniente que el Instituto Nacional de la Seguridad Social editara tablas de jubilación e información afín, para que este fenómeno pueda ser convenientemente analizado.

El cuadro n.º 2 ofrece datos seleccionados relativos a las tasas de actividad en nuestro país.

Los datos del grupo de edad comprendido entre los 65 y los 69 años muestran claramente la tendencia (secular) a normalizar la jubilación a los 65 años, mientras que los del grupo de edad entre los 60 y los 64 años revelan la aceleración de la jubilación anticipada, inducida fundamentalmente por la crisis económica.

Uno de los estudios más necesarios en este terreno es el de factores determinantes de la jubilación. Aparentemente, este fenómeno tiene una tendencia que podemos suponer inversamente correlacionada, *ceteris paribus*, con la cuantía de las pensiones, mientras que la anticipación de la edad de jubilación respondería a factores coyunturales desfavorables en el mercado de trabajo, que, sin embargo, en el caso español han persistido y persistirán durante bastante tiempo.

La jubilación anticipada, como fenómeno transitorio, puede ceder con el tiempo, pero provoca en un sistema de seguridad social importantes desequilibrios financieros, que se prolongan debido a la situación irreversible de los jubilados.

De hecho, con la jubilación anticipada estrechamente ligada a la situación de los mercados de

CUADRO N.º 2

### TASAS DE ACTIVIDAD. SEXOS Y GRUPOS DE EDAD SELECCIONADOS (%)

| Grupos de edad | 1970 |      |      | 1980 |      |      | 1985 |      |      |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                | T    | H    | M    | T    | H    | M    | T    | H    | M    |
| General .....  | 48,0 | 80,9 | 17,7 | 48,5 | 71,7 | 27,1 | 47,6 | 68,5 | 28,2 |
| 60-64 .....    | 40,3 | 74,2 | 11,7 | 37,7 | 62,8 | 16,8 | 33,4 | 52,4 | 16,2 |
| 65-69 .....    | 25,4 | 42,4 | 11,7 | 13,7 | 21,7 | 7,4  | 7,9  | 12,0 | 4,6  |
| 70 y más ..... | 8,5  | 15,0 | 4,3  | 3,8  | 6,7  | 2,0  | 1,7  | 2,7  | 1,1  |

Fuente: EPA, 1970 (2.º semestre), 1980 y 1985 (4.º trimestre).

trabajo se está financiando un seguro de desempleo de transición (más generoso y universalizado que el genuino) con cotizaciones e imposición generales difíciles de aumentar, mientras las cotizaciones por desempleo permanecen artificialmente reducidas frente a la magnitud real de este último fenómeno.

Por otra parte, la jubilación anticipada puede resolver la desfavorable situación de los parados o de quienes están a punto de estarlo, pero generalmente da lugar a una pensión menor, en función de la fórmula aplicada, que se recibe de por vida. Un agente racional no sometido a restricciones de liquidez sólo optaría por una edad de jubilación más temprana si con ello aumenta el valor presente descontado de sus ingresos futuros hasta el final de su ciclo vital estimado. Puesto que tales condiciones de racionalidad, certidumbre y posibilidades de endeudamiento no se dan fácilmente, suele suceder que la menor pensión causada por la jubilación anticipada coloque a estos pensionistas en las decilas inferiores de la distribución de la renta (5).

Bajo los supuestos normales de la teoría de la elección consumo-ocio adaptada a la elección de la edad óptima de jubilación, es posible investigar los efectos que tanto los cambios en el nivel de la pensión base como en el porcentaje aplicable a la misma, según la edad de jubilación, tienen sobre dicha decisión.

Tales modelos son frecuentes en la literatura, aunque no todas sus predicciones carecen de ambigüedad, debido al solapamiento de los efectos de sustitución y de renta provocados por impactos específicos, cuyo ejemplo más claro es el cambio en los impuestos sobre la nómina de salarios que al-

tera el nivel de los salarios netos. Por el contrario, la respuesta a un aumento de la pensión básica sería una reducción en la edad de jubilación (6).

Estos son, sin embargo, efectos parciales (convendría considerar la respuesta del empleo y no solamente la de la oferta de trabajo) cuya intensidad depende de la fórmula específica en base a la cual se calcula la pensión efectiva. Tal fórmula puede diseñarse, de hecho, de forma que afecte también a las decisiones de oferta de trabajo en la etapa inicial del ciclo activo (7).

Una crítica a tales modelos es que no consideran factores extraeconómicos, como puedan ser el estado de salud u otros; sin embargo, los estudios empíricos realizados en los Estados Unidos por Fields y Mitchell (1984) muestran que los factores económicos considerados en el modelo general de elección intertemporal entre consumo y duración de la jubilación son los determinantes fundamentales de esta última decisión.

### 3. La situación económica de los jubilados

La jubilación implica un cambio importante en el *status* de quienes acceden a ella. Además, por razones de edad, tanto los hábitos de consumo como la cobertura de ciertas necesidades específicas se alteran de tal forma que es ineludible preguntarse sobre la situación de este segmento de la población en relación, al menos, a la del conjunto de los individuos, y ello en base a razones de justicia social y de eficacia en el funcionamiento de las instituciones que la persiguen.

Es lamentable que en nuestro país no exista una definición oficial de un estándar de pobreza y una actitud de los poderes públicos que animen las investigaciones en este campo. La base para el conocimiento de este fenómeno la proporciona la Encuesta de Presupuestos Familiares que, con algunos retoques específicos sobre los datos de ingresos y clasificación de hogares, proporcionaría la mejor información detallada sobre los hogares que se pueda deseñar para este propósito.

CUADRO N.º 3

**PROPORCIÓN DE HOGARES NO-ACTIVOS SOBRE EL TOTAL (%)  
DECILAS: ORDENACION DEL TOTAL DE HOGARES  
SEGUN SUS INGRESOS**

| Decila          | %    | Decila           | %    |
|-----------------|------|------------------|------|
| 1. <sup>a</sup> | 69,4 | 6. <sup>a</sup>  | 14,8 |
| 2. <sup>a</sup> | 54,3 | 7. <sup>a</sup>  | 12,9 |
| 3. <sup>a</sup> | 37,4 | 8. <sup>a</sup>  | 10,4 |
| 4. <sup>a</sup> | 25,1 | 9. <sup>a</sup>  | 10,8 |
| 5. <sup>a</sup> | 18,8 | 10. <sup>a</sup> | 8,7  |

Fuente: EPF/INE 1981.

CUADRO N.º 4

**DISTRIBUCION DE LOS HOGARES NO-ACTIVOS (%)  
DECILAS: ORDENACION DEL TOTAL DE HOGARES  
SEGUN SUS INGRESOS**

| Decila          | %    | Acum. | Decila           | %   | Acum. |
|-----------------|------|-------|------------------|-----|-------|
| 1. <sup>a</sup> | 25,0 | 25,0  | 6. <sup>a</sup>  | 5,6 | 82,1  |
| 2. <sup>a</sup> | 19,7 | 44,7  | 7. <sup>a</sup>  | 5,5 | 87,6  |
| 3. <sup>a</sup> | 15,0 | 59,7  | 8. <sup>a</sup>  | 4,5 | 93,1  |
| 4. <sup>a</sup> | 9,0  | 68,7  | 9. <sup>a</sup>  | 3,9 | 97,0  |
| 5. <sup>a</sup> | 7,8  | 76,5  | 10. <sup>a</sup> | 3,0 | 100,0 |

Fuente: EPF/INE 1981.

En 1981 la encuesta ofrece datos que permiten hacer una estimación global de la situación comparativa de los no-activos (que supondremos representativos de los jubilados) sobre el total nacional.

Al considerar las decilas de la distribución de hogares según sus ingresos, la participación del número de hogares de no-activos sobre el total es la que se ofrece en el cuadro n.º 3.

Según la misma fuente, el porcentaje de hogares no-activos sobre el total de hogares es de un 26,3 por 100, y puede observarse la fuerte concentración de éstos en las tres primeras decilas. De hecho, casi un 60 por 100 de los hogares no-activos se encuentran en ellas, como muestra el cuadro número 4.

Cierto es que los hogares de no-activos tienen un tamaño menor que la media, de 2,6 miembros frente a 3,7. El cuadro n.º 5 recoge ingresos medios por hogar y por persona (teniendo en cuenta el tamaño medio de los hogares) de los no-activos y del total nacional. Las diferencias, que no son excesivas, de las decilas 3.<sup>a</sup> a 9.<sup>a</sup> se explican por sí mismas, las casi nulas de las dos primeras se ex-

plican en parte por el excesivo peso de los hogares de no-activos en el total (ver cuadro n.º 3) y en parte porque los hogares de estas decilas tienen ingresos realmente reducidos, sea cual sea su nivel de actividad, y puede que los hogares de jubilados y pensionistas estén incluso más protegidos, como sugieren los datos de la 1.<sup>a</sup> decila. En el caso de la decila superior, los hogares de no-activos son fundamentalmente rentistas cuyos ingresos por persona son

un 69 por 100 más elevados que los de la media nacional.

En relación con los datos de ingresos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, hay que advertir sobre la infravaloración de los mismos por parte de los entrevistados. A efectos de lo que aquí se describe, el problema no es grave, a menos que exista infravaloración diferencial por clases de hogares o por decilas.

Los ingresos por persona no son, sin embargo, el mejor índice de estándar de vida en los hogares, debido a las economías de escala en el consumo que el tamaño del hogar genera. Las diferencias de estándar de vida corregidas por escalas de equivalencia serían, sin duda, mayores que las de los ingresos por persona, aunque menores que las de ingresos por hogar.

Para tratar de aproximar el problema de la situación económica relativa de los hogares de no-activos, podemos comenzar por obtener la mediana de los ingresos

CUADRO N.º 5

**INGRESOS MEDIOS POR PERSONA Y HOGAR  
DE LOS HOGARES NO-ACTIVOS (miles pts.)  
DECILAS: ORDENACION DEL TOTAL DE HOGARES  
SEGUN SUS INGRESOS**

| Decilas          | Ingresos por hogar |            | Ingresos por persona |            |
|------------------|--------------------|------------|----------------------|------------|
|                  | Total              | No Activos | Total                | No Activos |
| 1. <sup>a</sup>  | 190,6              | 134,8      | 51,5                 | 51,8       |
| 2. <sup>a</sup>  | 312,9              | 213,3      | 84,6                 | 82,1       |
| 3. <sup>a</sup>  | 416,9              | 254,4      | 112,7                | 97,8       |
| 4. <sup>a</sup>  | 513,9              | 299,4      | 138,9                | 115,2      |
| 5. <sup>a</sup>  | 610,5              | 352,4      | 165,0                | 135,5      |
| 6. <sup>a</sup>  | 709,8              | 418,9      | 191,8                | 161,1      |
| 7. <sup>a</sup>  | 821,1              | 500,9      | 221,9                | 192,7      |
| 8. <sup>a</sup>  | 965,7              | 616,8      | 261,0                | 237,2      |
| 9. <sup>a</sup>  | 1.193,3            | 797,0      | 322,5                | 306,5      |
| 10. <sup>a</sup> | 1.950,0            | 1.487,7    | 527,0                | 572,2      |

Fuente: EPF/INE 1981.

CUADRO N.º 6  
**HOGARES Y PERSONAS DE TODAS LAS CATEGORIAS Y  
 NO-ACTIVOS POR DEBAJO DE ESTANDARES  
 DE POBREZA ALTERNATIVOS**

| Estandar de Pobreza | N.º de Hogares (Miles) |       |            |       | N.º de Personas (Miles) |       |            |       |
|---------------------|------------------------|-------|------------|-------|-------------------------|-------|------------|-------|
|                     | Total                  | % (*) | No Activos | % (*) | Total                   | % (*) | No Activos | % (*) |
| <b>Mediana</b>      |                        |       |            |       |                         |       |            |       |
| 50%                 | 1.677                  | 16,7  | 1.082      | 41,0  | 6.205                   | 16,7  | 1.303      | 19,0  |
| 75%                 | 3.313                  | 33,1  | 1.693      | 64,2  | 12.259                  | 33,1  | 3.033      | 44,2  |
| <b>Media</b>        |                        |       |            |       |                         |       |            |       |
| 50%                 | 2.205                  | 22,0  | 1.320      | 50,1  | 8.160                   | 22,0  | 1.974      | 28,8  |
| 75%                 | 4.170                  | 41,6  | 1.899      | 72,0  | 15.430                  | 41,6  | 3.648      | 53,2  |

Estimación propia a partir de los datos de la EPF/INE 1981.

(\*) Sobre su categoría respectiva.

por hogar, que, conociendo el límite superior de cada decila, se sitúa en 661,6 miles de pesetas para el conjunto de los hogares. Ello equivale a 178,8 miles de pesetas por persona, teniendo en cuenta un tamaño medio de 3,7 personas por hogar. La consideración del ingreso medio, en vez de la mediana del ingreso, proporcionaría los valores de 768,5 y 207,8 miles de pesetas por hogar y persona respectivamente, y por debajo de ellos quedarían algo más del 60 por 100 del conjunto de los hogares.

Como un estándar de pobreza, puede elegirse un porcentaje determinado del ingreso-mediana o del ingreso medio anteriormente obtenido y así obtener una estimación burda, pero ilustrativa del número de hogares y personas, distinguiendo entre totales y no activos, que se encuentran a ambos lados de dicha «línea de pobreza». Para hacer posible el cálculo, se ha supuesto que la distribución de los hogares dentro de cada decila es uniforme entre los límites inferior y superior de los ingresos.

De las estimaciones del cuadro número 6 se desprenden dos conclusiones que debe ser matizadas:

a) Es posible que un elevado número de hogares y de personas en nuestro país se encuentren por debajo de un estándar de pobreza determinado. Tomando como tal el 50 por 100 de la mediana del ingreso, unos seis millones de personas estarían en dicha situación.

b) Tanto si se consideran hogares como personas, los no activos están en peor situación que la totalidad. Debido al menor tamaño medio en estos últimos hogares, las diferencias se atenúan cuando se consideran personas en vez de hogares.

En este último caso, conviene tener en cuenta los comentarios anteriores sobre las escalas de equivalencia.

CUADRO N.º 7  
**PARTICIPACION EN EL GASTO TOTAL (%) DE LOS  
 DIFERENTES GRUPOS DE BIENES.  
 HOGARES DE PENSIONISTAS Y TOTAL DE HOGARES**

| Grupo de Bienes                | Total | Pensionistas y jubilados |
|--------------------------------|-------|--------------------------|
| 1. Alimentos, bebidas y tabaco | 31,9  | 38,8                     |
| 2. Vestido y calzado           | 8,5   | 7,9                      |
| 3. Vivienda                    | 18,8  | 22,3                     |
| 4. Muebles, enseres y s.h.     | 7,5   | 7,1                      |
| 5. Salud                       | 2,4   | 2,4                      |
| 6. Transporte y comunicaciones | 13,6  | 7,9                      |
| 7. Esparcimiento, e. y c.      | 6,7   | 4,2                      |
| 8. Otros bienes y servicios    | 8,4   | 7,0                      |
| 9. Otros gastos                | 2,2   | 2,2                      |

Fuente: EPF/INE 1981.

CUADRO N.º 8

## INDICES DE PRECIOS DE CONSUMO (1976 = 100)

|                                   | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  | 1981  |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| No activos(a) . . . . .           | 124,1 | 148,9 | 171,9 | 198,0 | 222,7 |
| Todas las categorías(b) . . . . . | 124,6 | 149,3 | 172,7 | 199,5 | 228,6 |

a) Fuente: Abadía (1982), cuadro n.º 4, pág. 75.

b) Fuente: Abadía (1985), cuadro n.º 1, pág. 5.

Además de haber más «pobreza» en el grupo de hogares de no-activos, es un hecho que hay más desigualdad que en el conjunto de hogares, ya que el índice de Gini de los hogares no-activos es el mayor de todos los grupos socio-económicos (8).

Junto al nivel de ingresos, lo que determina la situación de los pensionistas es el poder adquisitivo de aquéllos, en términos de la cesta de la compra específica de cada grupo socioeconómico. Como se muestra en el cuadro número 7, el de los pensionistas y jubilados difiere, notablemente en algunas ponderaciones, de la del conjunto nacional.

A la vista de estos datos, un estudio necesario en nuestro país es el de cómo la inflación ha influido en el coste de la vida de los pensionistas. Es decir, cuál ha sido la tasa de inflación que realmente han sufrido éstos. En Abadía (1982) se calculan los índices de precios de consumo por distintas categorías socioeconómicas, entre ellas la de no activos, de la que forman parte mayoritaria los pensionistas. El cuadro n.º 8 ofrece dicho índice junto con el índice general obtenido por el mismo autor en Abadía (1985). La evidencia disponible para los Estados Unidos también sugiere que la inflación, dada la estructura de gasto

de los pensionistas, ha perjudicado menos a éstos que al resto de la población en lo que se refiere a su gasto en bienes y servicios.

### III. SEGURIDAD SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

El análisis de la sección precedente revela aspectos preocupantes relativos a la situación económica no sólo de los jubilados (hogares no-activos), sino también de una parte importante de la población activa.

Una limitación conocida de los estudios sobre la pobreza basados en el simple *head count* por debajo de la línea de la pobreza es que sitúa en la misma categoría general a aquéllos que están inmediatamente debajo de la línea, los cuales oscilarán alrededor de la misma según evolucione el ciclo económico, y a quienes son «realmente pobres».

Esta limitación se resuelve estimando la pobreza relativa de cada grupo de renta, es decir, el *poverty gap* que separa a cada familia (o grupo homogéneo de familias) de la línea de la pobreza. Pero a pesar de las correcciones la pobreza no desaparece, solamente se matiza.

Probablemente casi todo el mundo estará de acuerdo en que la seguridad social es, y ha sido, un eficaz remedio contra la pobreza, pero el análisis de la sección anterior impone retos para el futuro en un momento en el que la reforma de la seguridad social es absolutamente necesaria en nuestro país.

### 1. Las prestaciones básicas en la reforma de la seguridad social

La línea más establecida a lo largo de la cual se desarrollaría verosíblemente la reforma de nuestra previsión colectiva es la que se conoce popularmente como la de «los tres pilares» o niveles de previsión. Un nivel básico universal, un nivel profesional obligatorio (público o privado) y un nivel individual libre.

La definición de cada uno de estos niveles, de su tamaño y su relación con los restantes es una tarea compleja en la que no pretendo entrar en este trabajo. Pero es claro que los instrumentos adecuados para la lucha contra la pobreza se encuentran en el primer nivel, es decir, el de las prestaciones básicas.

Como se ha visto, los candidatos a recibirlas no serían solamente los jubilados. Muchas otras familias, con ingresos transitoria o permanentemente deficientes, deberían ser receptoras de prestaciones básicas graduadas según sus circunstancias específicas.

La experiencia de los países más desarrollados muestra cómo el nivel profesional acaba siendo gestionado tanto pública como privadamente, en este último caso por medio de los planes de pensiones asociados al puesto de trabajo.

El repliegue de la seguridad social pública en el nivel profesional se ha visto compensado por una intensificación del nivel básico, con objetivos y mecanismos de financiación claramente diferenciados.

La idea más simple de una prestación básica universal es aquélla que se otorga a todas las familias independientemente de sus otros ingresos. Su financiación correría a cargo de un impuesto proporcional sobre todos los demás ingresos de cada una de las familias.

Su desarrollo analítico y simulación para el caso español es el objeto de los siguientes epígrafes.

## 2. El impuesto negativo sobre la renta

La vieja propuesta del impuesto negativo sobre la renta (INR) recurre una y otra vez en la literatura sobre seguridad social, en la que se la considera particularmente apta para acometer conjuntamente el objetivo de una prestación mínima universal y el de su financiación (9), ya que todos los ciudadanos tienen derecho a la misma, a la vez que tributan por el resto de sus ingresos.

Los elementos básicos del sistema son el nivel de la prestación ( $y_b$ ), y el tipo marginal, ( $t'$ ), o esquema de tipos marginales, [ $t'(y)$ ]; ambos definen el nivel de renta ( $y_c$ ) en el que el contribuyente paga exactamente lo que recibe o, en otras palabras, sus ingresos están exentos.

El gráfico 1.a representa dicho esquema a través de la relación de ingresos totales ( $y$ ) —ingresos disponibles ( $y_d$ ) tras la aplicación del mismo. Se supone que se apli-

ca un tipo proporcional,  $t$ , tal que  $t'=t$ .

El ingreso exento surge de la intersección entre la línea de 45° y la función de renta disponible. La prestación básica  $y_b$  es en realidad una prestación mínima y es, por lo tanto, un mecanismo eficaz de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Cuanto mayor sea la diferencia entre los ingresos exentos y la prestación básica menor será el tipo marginal asociado al esquema.

Tal como se ha definido hasta ahora, el esquema INR no tiene por qué presentar equilibrio financiero. Antes de entrar en este punto conviene detenerse en las propiedades de este esquema relativas a los tipos efectivos.

La contribución neta de cada individuo según su posición en la distribución de la renta está dada por la función  $t(y) = t \cdot y - y_b$  representada en el gráfico 1.b.

Los tipos marginal y efectivo medio para cada contribuyente se definen como:

$$t' = y_b / y_c = t \quad [4]$$

$$t^e = t(y) / y = t'(1 - y_c / y) \quad [5]$$

Claramente, para todos aquéllos cuyos ingresos son inferiores al exento el tipo efectivo medio es negativo, lo que justifica el nombre del esquema. Sólo para rentas muy elevadas el tipo efectivo medio estará cercano al marginal, aunque siempre es inferior a éste (esquema progresivo, a diferencia del actual sistema de financiación con cuotas), como muestran los vectores  $t^e$  del gráfico 1.b.

Un esquema INR es muy sensible a la distribución de la renta, y sólo depende de la distribución de edades (a diferencia de las cuotas) en la medida en que ésta in-

fluye en la renta nacional, aunque caben algunas matizaciones.

Antes se comentaba que uno de los elementos básicos del esquema era el ingreso exento. Por [4] se aprecia su necesidad. Sin embargo, éste queda determinado, para un mínimo ( $y_b$ ) dado, por el *status* financiero que se desea dar al esquema INR, de forma que éste último, junto con la prestación básica y la distribución de la renta, definen enteramente el esquema.

El esquema INR presentará equilibrio financiero cuando su recaudación neta sobre la distribución de la renta sea cero:

$$\int_0^{\infty} (t \cdot y - y_b) \cdot f(y) \cdot dy = 0 \quad [6]$$

en la que  $f(y)$  es la función de densidad de la distribución de la renta siendo:

$$F(y) = \int_0^y f(y) \cdot dy \quad [7]$$

$$0 = F(0) < F(y) < F(\infty) = 1;$$

$$0 < y < \infty \quad [8]$$

Desarrollando [7] se obtiene:

$$t \cdot \int_0^{\infty} y \cdot f(y) \cdot dy = y_b \cdot \int_0^{\infty} f(y) \cdot dy \quad [9]$$

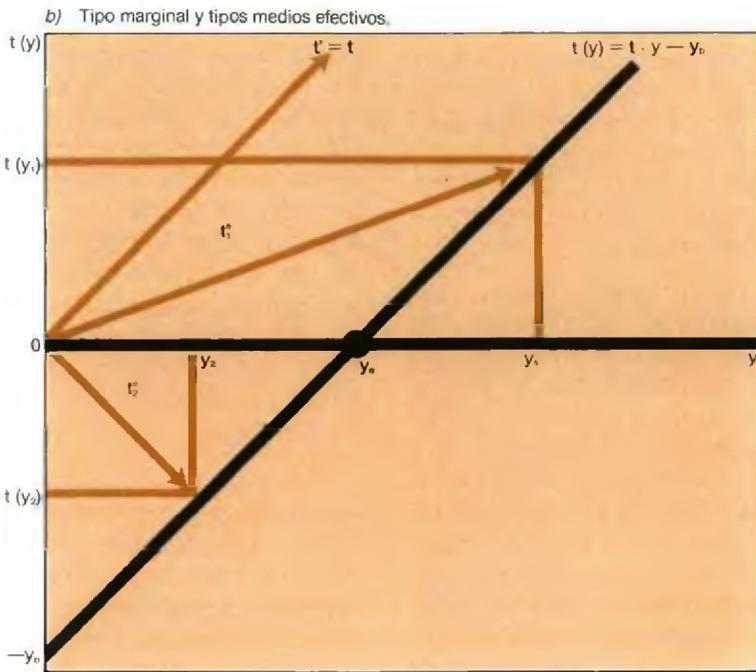
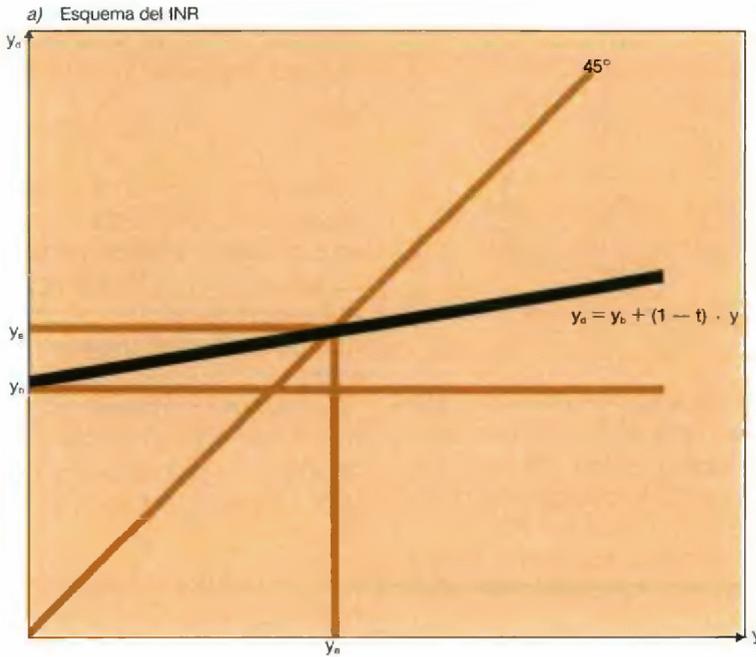
en la que la integral del lado izquierdo es la renta media de la distribución y la del lado derecho, por [8], es la unidad.

Es decir:

$$t = y_b / \bar{y} \quad [10]$$

de forma que un esquema INR autofinanciado requiere un tipo marginal (proporcional) que sea el cociente entre la prestación básica y la renta media (ponderada) de la distribución. Por la discusión sobre el ingreso exento, en un esquema INR autofinanciado dicho exento es precisamente el ingreso medio, como se comprueba comparando [10] con [4].

GRAFICO 1



### 3. Simulación en el caso español

El esquema desarrollado en el epígrafe anterior puede aplicarse a la distribución de la renta que aparentemente se da en nuestro país, según se deduce de la Encuesta de Presupuestos Familiares 80/81 del INE.

Con arreglo a la discusión sobre el *status* económico de los pensionistas de la sección II, una prestación básica que fuera el 50 por 100 de la mediana de los ingresos por hogar, es decir, de 331.000 pesetas sobre 662.000, dado el ingreso medio por hogar de 769.000 pesetas que arroja la Encuesta de Presupuestos Familiares, implicaría un tipo marginal del 43,05, similar al propuesto en algunos estudios concretos como el de Vince (1983).

Poco más del 60 por 100 de las familias tendrían un tipo efectivo medio negativo, es decir, se beneficiarían del esquema, mientras que el resto serían contribuyentes netos. El cuadro n.º 9 ofrece un resumen de cuáles serían los tipos efectivos medios de familias representativas de un nivel de ingresos superior al ingreso medio. A título ilustrativo, se incluyen tipos marginales alternativos con la proporción (entre paréntesis) que alcanzaría la prestación básica sobre la mediana del ingreso familiar.

Para evaluar el impacto de los tipos ilustrativos del cuadro n.º 9 hay que tener en cuenta que el límite superior de ingresos de la 9.ª decila en la distribución de hogares es de 1.373.000 pesetas, mientras que el ingreso medio de los hogares de la 10.ª decila es de 1.950.0000 pesetas. Así pues, el hogar con más ingresos de la 9.ª decila soportaría un tipo efectivo

CUADRO N.º 9

**TIPO EFECTIVO MEDIO CON TIPO MARGINAL VARIABLE PARA FAMILIAS CON  $m$  VECES EL INGRESO MEDIO**

| $t^e$ %     | $m$ |      |      |      |      |      |
|-------------|-----|------|------|------|------|------|
|             | 1   | 1,5  | 2    | 3    | 5    | 10   |
| 20 (0.23)   | 0   | 6,7  | 10,0 | 13,3 | 16,0 | 18,0 |
| 30 (0.35)   | 0   | 10,0 | 15,0 | 20,0 | 24,0 | 27,0 |
| 40 (0.45)   | 0   | 13,3 | 20,0 | 26,7 | 32,0 | 36,0 |
| 43,05 (0.5) | 0   | 14,4 | 21,5 | 28,7 | 34,4 | 38,7 |
| 50 (0.58)   | 0   | 16,7 | 25,0 | 33,3 | 40,0 | 45,0 |

Fuente: Elaboración propia.

medio de  $t^e = t' (1 - 769/1.373)$  que para el supuesto de  $t' = 43,5$  resulta ser del 18,94 por 100, mientras que los hogares de la decila superior soportarían por término medio un tipo efectivo medio del 26,7 por 100.

El análisis anterior puede extenderse al máximo detalle de la Encuesta de Presupuestos Familiares y, en todo caso, habría que tener en cuenta reacciones de comportamiento de los consumidores ante la implantación de un esquema como el anterior (10).

Para el conjunto de los hogares que resulten contribuyentes netos la media de sus tipos efectivos medios se obtendría a partir de:

$$t_m^e = \int_{\bar{y}}^{\infty} t^e(y) \cdot f(y) \cdot dy = t' \cdot \int_{\bar{y}}^{\infty} \frac{(y - \bar{y}) \cdot f(y) \cdot dy}{y} \quad [11]$$

mientras que el tipo efectivo medio del esquema INR para toda la distribución de renta sería:

$$\tau^e = \int_0^{\infty} t^e(y) \cdot f(y) \cdot dy = t' \left( 1 - \bar{y} \int_0^{\infty} \frac{f(y)}{y} dy \right) \quad [12]$$

La aplicación de [12] a la distribución por decilas de la Encuesta de Presupuestos Familiares para

$t' = 43,05$  arroja un valor de  $\tau^e$  del -21,3 por 100, como es de esperar en un esquema INR. De hecho, el esquema INR aquí discutido implica que algo más del 60 por 100 de los hogares españoles serían beneficiarios netos del mismo.

#### IV. CONCLUSIONES

La seguridad social, en su versión actual o en cualquier forma verosímil que adopte en el futuro, es una intensa fuente de perturbaciones de todo signo que afectan a la conducta de empresas y familias. Es también, probablemente, la mejor arma en la lucha contra la pobreza.

En la actualidad gobierna definitivamente las posibilidades y decisiones de jubilación de millones de personas en todos los países, y especialmente en el nuestro, donde su presencia es absoluta. Como es natural, la decisión de jubilarse la toma el individuo, dentro de ciertos límites, pero la seguridad social y la situación del mercado de trabajo provocan fenómenos intensos de jubilación anticipada que en nuestro país se han dado sobre todo a partir de 1980.

Existe la impresión popular de que «pagamos demasiado» a la seguridad social, y sin embargo cualquier sistema realista de pensiones de jubilación requiere *importantes y prolongados sacrificios económicos* durante la vida activa de quienes aspiran a ella.

Una vez que se ha producido la jubilación, la situación económica de la mayor parte de quienes están en esta circunstancia escapa a su control y, en base a los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, se aprecia en nuestro país una situación relativamente peor entre los jubilados. Adicionalmente, una parte importante de la población se encuentra con niveles de ingresos francamente reducidos. Tal proporción podría ser superior al 16 por 100.

Si se opta por proporcionar prestaciones básicas, su financiación sería posible a través de un esquema INR (11). Sobre una propuesta concreta (prestación básica = 0,5 veces el ingreso mediano) y en base a los datos de la EPF 1980-81, el tipo marginal sería del 43,05 por 100, pero el tipo efectivo medio sería del -21,3 por 100. Tal esquema beneficiaría al 60 por 100 de los hogares aproximadamente, y tan sólo el 10 por 100 de los mismos soportarían un tipo efectivo medio del 26,7 por 100. Un esquema más adaptado y realista puede ser «barato» y proporcionar a nuestro país algo de lo que actualmente se carece: la voluntad y los medios de luchar contra la pobreza.

A mi juicio, la seguridad social es necesaria y debe de hacerse todo lo posible para convencer de ello a los que desearían verla desaparecer, haciéndoles notar la estrecha correlación que existe entre su postura sobre el tema y la decila que ocupan en la distribución de la renta, porque estoy con-

vencido de que no es una correlación espúrea.

Es preciso que en esta materia, como en tantas otras, los ciudadanos vean que la elaboración de un contrato social justo y eficiente es posible, porque solamente entonces estarían dispuestos a luchar por conseguirlo.

## NOTAS

(\*) Agradezco a Antonio Abadía, Miguel A. López y Julio Segura sus comentarios y sugerencias, así como las de los miembros del Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación Empresa Pública y del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Complutense, realizados en sendos seminarios en los que se discutieron diferentes versiones de este trabajo. Los errores que subsistan son de mi entera responsabilidad.

(1) Es cada vez más frecuente encontrar en la literatura económica números monográficos o bloques temáticos dedicados a la seguridad social. Entre ellos, pueden verse los de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12/13, 1982, *Investigaciones Económicas*, n.º 1, 1986 e *Información Comercial Española*, n.º 630/631, 1986. Una visión general sobre el debate puede encontrarse en Segura (1986). Las páginas que siguen tratan de dar una primera respuesta cuantitativa a algunos de los interrogantes que allí se contienen.

(2) Ver HERCE (1986b).

(3) En los últimos años, sin embargo, los tipos de interés reales han sido excepcionalmente elevados y, además, superiores a la tasa de crecimiento real *per cápita* de la producción. El que esta situación se mantenga en el futuro es altamente improbable, y lo avala el hecho de que los mercados financieros no ofrecen activos financieros indicados con la inflación a pesar de los elevados tipos reales actuales. El argumento a favor de tipos de interés reales positivos, aunque moderados, para el caso español habría que referirlo a la experiencia pasada. Para el período 1955-84 los tipos de interés real de los depósitos bancarios a 1-2 años ha sido de -4,6, aunque el rendimiento interno real de las obligaciones privadas ha sido de 0,6.

(4) DURAN (1986) estima el tipo de cotización para pensiones, en el caso de un trabajador medio, como del 14,1 por 100 de la remuneración bruta, para el sistema actual, en el que las tasas de reemplazamiento superan, en la mayor parte de los casos, el 75 por 100, llegando en muchos de ellos al 90 por 100 y al 100 por 100.

Este tipo no es de equilibrio financiero. Para ello se requerirían tipos efectivos entre el 35,4 por 100 (demografía y productividad estables) y el 14,7 por 100 (crecimiento demográfico = crecimiento salarial real = 1 por 100).

(5) Ver el ilustrativo trabajo de ALTMAN (1981).

(6) Ver, por ejemplo, FIELDS y MITCHELL (1984), cap. 2, y HERCE (1986a).

(7) Tal fenómeno de sustitución intertemporal en la oferta de trabajo, inducido por las expectativas de pensiones, se encuentra analizado en HERCE (1986a). Existe además cierta evidencia empírica en su favor aportada en BURKHAUSER y TURNER (1978).

(8) Este es de 0,41, mientras que para el conjunto de los hogares el índice de Gini es de 0,37. Fuente: EPF/INE, 1981.

(9) Así se concluye en el trabajo de HURD y SHOVEN (1983) que analiza el caso de los EE.UU.

(10) Tales reacciones de comportamiento serían básicamente efectos Laffer o simple defraudación que alterarían la distribución de la renta en base a la cual se calcularon los tipos iniciales. Ello restaría eficacia a la reforma si no pudiera ser previsto o evitado.

(11) Numerosos autores han propuesto, bajo diferentes denominaciones, un esquema de este tipo. Ver, entre otros, FRIEDMAN (1962), SANDFORD *et al.* (1980), VINCE (1983) y ATKINSON *et al.* (1983).

## REFERENCIAS

- ABADÍA, A. (1982), «Composiciones de demandas, precios relativos y variaciones de capacidad de compra bajo indicación de rentas», *Investigaciones Económicas*, n.º 17.
- (1985), «Índice de precios de consumo, coste de vida y distribución de bienestar: 1976-1985», Fundación Empresa Pública, D.T. 8506.
- ALTMAN, Rosalind M. (1981), «Incomes of the Early Retired», Social Science Research Council Programme, D.P. n.º 28.

ATKINSON, A. B., M. A. KING y H. SUTHERLAND (1983), «The analysis of Personal Taxation and Social Security», SSRC D.p. n.º 51.

BODIE, Zvi (1981), «Investment Strategy in an Inflationary Environment», NBER, W.p. n.º 701.

BURKHAUSER, R. V., y J. A. TURNER (1978), «A Time Series Analysis of Social Security and its Effect on the Market Work of Men at Younger Ages», *Journal of Political Economy*, 86 (4), 701-715.

DURAN, Almudena (1986), «Características de la población y equilibrio financiero del sistema de pensiones», *Investigaciones Económicas*, 10 (1), enero 1986.

ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, Rafael (1986), «Combinación óptima de los métodos financieros de un sistema de pensiones» 10 (1), enero 1986.

FIELDS, Gary S., y Olivia S. MITCHELL (1984), *Retirement, Pensions and Social Security*, The MIT Press, Cambridge, Mass, 1984.

FRIEDMAN, Milton (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.

HERCE, José A. (1986a), «Presupuesto de seguridad social y oferta de factores en una economía de generaciones sucesivas», *Investigaciones Económicas*, 10 (1), enero 1986.

— (1986b), «Tres cuestiones básicas sobre seguridad social en España», Fundación Empresa Pública, D. T. 8604.

HURD, Michael D., y John SHOVEN (1983), «The Economic Status of the Elderly», en *Financial Aspects of the United States Pension System*, BODIE y SHOVEN (eds.), The University of Chicago Press.

SANDFORD, Cedric; POND, Chris, y WALKER, Robert (1980), *Taxation and Social Policy*. Heinemann Educational Books. Londres.

SEGURA, Julio (1986), «El Debate sobre la reforma de la seguridad social», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 27.

VINCE, P. (1983), *Tax Credit. The Liberal Plan for Tax and Social Security*. Women's Liberal Federation. Londres.