

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PROTECCION SOCIAL: EL CASO DE LAS PENSIONES

Todo sistema de pensiones públicas presenta una serie de problemas en cuanto a su puesta en práctica y, concretamente, respecto a la coherencia de ésta con los distintos objetivos perseguidos. Partiendo de la definición de estos objetivos —*seguro de rentas*, por una parte, y *lucha contra la pobreza*, por otra—, Julio Segura presenta en este trabajo aquellos problemas —financiación, provisión pública o privada de las pensiones— en general y para el caso español, analizando las distintas posiciones que existen ante ellos, y, tras la descripción de la evolución esperable del gasto en pensiones públicas en España, llega a la conclusión de que, obviando las propuestas sin viabilidad real, las posibilidades de reforma basadas en criterios de prudencia político-económica son modestas, aunque la reforma es necesaria. Finalmente, el autor enumera algunas de estas reformas posibles (*).

LA Seguridad Social (SS) está formada por un complejo conjunto de programas particulares cuyos objetivos sociales y funciones económicas son muy distintos entre sí. Por ello, cuando se discute el problema de la financiación óptima de la SS es fácil caer en el error de plantearla como un todo integrado, con lo que se distorsiona tanto el análisis de su eficacia como la valoración de su situación financiera.

Tres son las grandes áreas de actuación de la SS: las pensiones (jubilación + invalidez + viudedad), el desempleo y la asistencia sanitaria. El objetivo del sistema de pensiones es asegurar cierta estabilidad de los ingresos individuales a lo largo del ciclo vital y, en particular, tras la terminación del período de pertenencia activa al mercado de trabajo. Las prestaciones a los desempleados persiguen un objetivo muy dis-

tinto en cualquiera de sus variantes: la cobertura del riesgo no previsible de pérdida del puesto de trabajo o de imposible incorporación al mercado de trabajo. Por último, la asistencia sanitaria persigue la provisión más adecuada de un servicio considerado, en sociedades como la nuestra, colectivo.

Si esto es cierto, el tipo de problemas que plantea cada una de las tres grandes áreas de actuación de la SS es de muy distinto carácter, y ello se refleja en el hecho de que, desde el punto de vista del análisis económico, cada una de las tres funciones mencionadas da lugar al planteamiento de problemas de naturaleza distinta. En lo esencial, y resumiendo argumentos, el tema de las *pensiones* plantea un problema típico de *seguro*; la cobertura del *desempleo* se sitúa en el área de la *lucha contra la pobreza*, y la *asistencia sanitaria* hace

frente a un problema de *provisión de un bien público*.

Centrándonos en el área de las pensiones, la prestación esencial, tanto cualitativa como cuantitativamente, es la de *pensiones de jubilación*.

En efecto, la pensión de viudedad puede considerarse, desde el punto de vista del análisis, como una variante de la de jubilación —ya que implica una mera transferencia de derechos que no debería afectar al contenido objetivo de los mismos. La diferencia esencial radica en que el suceso que la provoca no es predecible individualmente, aunque sí lo sea de forma agregada, circunstancia esta última que resulta importante para los cálculos financieros del sector público, pero irrelevante desde nuestra perspectiva, como se verá en seguida. Por su parte, la pensión de invalidez constituye una variante de jubilación anticipada forzosa, a la que es aplicable el mismo razonamiento en cuanto a la aleatoriedad del suceso que la provoca, con la única diferencia de que, como la evidencia empírica muestra, su evolución se encuentra estrechamente correlacionada con la marcha del mercado de trabajo. Propiedad esta última de nuevo relevante para el cálculo de las necesidades globales de financiación, pero no para el esquema óptimo de la misma.

La función básica que cumple un sistema de pensiones de jubilación es la de asegurar la percepción de una corriente de ingresos más allá de la terminación del período de vida activa. Una labor de aseguración que debería implicar, en buena lógica económica, una simple transferencia de ingresos a lo largo del ciclo vital del individuo *sin componente redistributivo alguno* (1).

Sin embargo, en la práctica, todos los sistemas integrados de pensiones públicas contienen, en mayor o menor medida, elementos redistributivos, debido al hecho de que perciben pensiones colectivos que, o bien no han cotizado nunca (v.gr.: pensiones no contributivas), o lo han hecho en cuantía insuficiente para autofinanciar su pensión con arreglo a las normas usuales de capitalización y a la existencia de sistemas de pensiones mínimas de carácter no contributivo.

No voy a discutir la conveniencia o no de que existan pensiones no contributivas —algo a lo que obliga la Constitución, dado el carácter universal que propugna para la protección social, y con lo que me encuentro de acuerdo—, pero me parece un principio fundamental de racionalidad económica *diferenciar con claridad los distintos objetivos perseguidos en la práctica por los sistemas de pensiones públicas*:

A) garantizar un perfil temporal de ingresos a lo largo del ciclo vital de los individuos (pensiones contributivas suficientes), con lo que se persigue un objetivo de *seguro de rentas*, y

B) proporcionar unos ingresos mínimos a todo ciudadano por el hecho de serlo (pensiones no contributivas y contributivas insuficientes), con lo que persigue un objetivo de *lucha contra la pobreza*.

Si la distinción anterior es correcta, resulta claro que todo sistema de pensiones persigue en la práctica dos tipos de objetivos distintos, que implican operaciones económicas de muy diferente naturaleza. El corolario de ello es automático: *los mecanismos de financiación de A) y B) deben ser distintos*.

En efecto, B) es un objetivo justificado por *razones de equidad*, que implica, por tanto, una operación de carácter esencialmente redistributivo: transferir rentas de quienes tienen mayor capacidad económica, se mida ésta como se mida, a quienes no alcanzan un nivel de vida considerado como mínimo a garantizar por la sociedad. Su financiación parece por tanto razonable que corra a cargo de los ingresos generales del Estado no adscritos a fines específicos (2).

El objetivo A) se encuentra justificado por *motivos de racionalidad económica* independientes de la equidad y, por tanto, carece de componente redistributivo alguno. En este caso resulta ilógico que la financiación corra a cargo de la imposición de carácter general. Debe ser, por el contrario, una financiación en la que el principio rector sea la *estricta proporcionalidad entre los beneficios a percibir y la cuantía y perfil temporal de los pagos individualizados satisfechos*.

El razonamiento aplicado a las pensiones no contributivas es generalizable, con pequeñas modificaciones, a las prestaciones por desempleo, por lo que éstas también deberían financiarse por medio de la imposición general. En cuanto a la asistencia sanitaria, el caso es aún más llamativo: si nadie se ha planteado financiar la enseñanza pública o la administración de justicia por un sistema de cuotas sobre los salarios, ¿por qué hacer esto con la sanidad?

Recapitulando lo dicho hasta aquí, parece claro que *la financiación vía cuotas debería restringirse a las pensiones de carácter contributivo, y que todas las restantes acciones protectoras de la SS deberían sufragarse*

con cargo a los ingresos generales del Estado (3).

Esto no es sólo sensato desde el punto de vista financiero y económico, sino que además permite aplicar con propiedad el término de déficit a determinadas situaciones del sistema de pensiones, término que carece sin embargo de sentido aplicar —como diferencia entre ingresos y gastos corrientes— a la asistencia sanitaria, de la misma forma que a nadie se le ocurre aplicarlo a las actividades de los ministerios de Defensa o del Interior.

Por último, con este sistema de financiación, el desequilibrio financiero del sistema de pensiones, en caso de existir, implica la realización de transferencias intergeneracionales de renta, indeseables en sí mismas por cuanto se articulan a través de un instrumento inadecuado, que transmite la engañosa idea de que tan sólo materializa derechos económicos adquiridos a título individual por cada ciudadano sobre el Estado.

Una vez discutido el esquema de financiación, trataré tres temas más que se encuentran en el centro de la polémica sobre los sistemas de pensiones públicas —el sistema de reparto y sus alternativas, la provisión pública o privada de las pensiones, y la evolución esperable en España de éstas—, para terminar con algunos comentarios sobre las medidas de reforma que se debaten en la actualidad.

Como es bien sabido, todos los sistemas de pensiones públicas son de *reparto*, de forma que las cuotas que se ingresan hoy sirven para pagar a los actuales pensionistas.

Resulta evidente que un siste-

ma de estas características es muy sensible al comportamiento de los flujos del mercado de trabajo, al ciclo económico y a los procesos de envejecimiento de la población. Y, en efecto, la crisis económica ha provocado el doble efecto de una disminución de los ingresos corrientes por cuotas (dada la disminución del empleo) y de un aumento de los gastos (jubilaciones anticipadas e invalideces). Si a esto se une el envejecimiento paulatino de la población española, el futuro del sistema, como resulta intuitivamente evidente y analizaremos más adelante con cierto detalle, presenta problemas de equilibrio financiero muy importantes.

La alternativa que suele presentarse es sustituir el sistema de reparto por el de *capitalización*, en el que las cuotas se acumulan en un fondo de ahorro cuyos rendimientos servirán en el futuro para pagar las pensiones de quienes han creado dicho fondo.

No voy a entrar aquí en una exposición detallada de la polémica reparto *versus* capitalización (4), sino tan sólo señalaré algunos aspectos de la misma que apoyan la conclusión que formularé a continuación:

1) desde el punto de vista teórico, las soluciones Pareto dinámicas no son proporcionadas por los sistemas de capitalización, sino por sistemas mixtos con un fuerte componente de reparto;

2) desde el punto de vista empírico, se desconocen los efectos —con seguridad muy importantes— que tendría la eventual acumulación de unos fondos de ahorro de cuantía suficiente para pagar con sus rendimientos todas las pensiones contributivas del país;

3) desde el punto de vista de

la equidad, la constitución de un sistema de capitalización exigiría a las generaciones intermedias tanto la creación de su propio fondo como el pago de las pensiones en curso, algo injustificable bajo cualquier criterio de equidad intergeneracional, y que exigiría propensiones al ahorro imposibles de lograr por métodos no coercitivos;

4) desde el punto de vista político, es irreal esperar que gobiernos presionados por el déficit público estén dispuestos a transferir recursos a un sistema de pensiones deficitario que, al mismo tiempo, mantiene cuantiosos volúmenes de ahorro acumulado.

El resultado global de la polémica entre sistemas de reparto y de capitalización para la financiación de las pensiones parece claro: *los cambios radicales son indeseables y, además, imposibles*. Quizá la única recomendación razonable sea tratar de completar en cuantías moderadas y a ritmos temporales muy suaves los sistemas actuales introduciendo algunos elementos de capitalización. Sin embargo, y dado que las incertidumbres y riesgos potenciales de la creación de un sistema de capitalización coactivo por parte del sector público son notorios, no parece irrazonable defender que la decisión de complementar el sistema básico con elementos de capitalización deba tener un carácter voluntario. En este caso, no tiene sentido que sea el sector público el gestor de dichos fondos, con lo que nos encontraríamos ante fondos privados de pensiones que el sector público podría o no decidir fomentar facilitando el acceso a ellos de personas con niveles determinados de renta.

El segundo tema a discutir es el *carácter público o privado* del

sistema de pensiones o, expresado en forma más matizada, si hay razones que justifiquen la existencia de un sistema público, universal y obligatorio de pensiones

La puesta en cuestión de las pensiones públicas es, desde el punto de vista político, en sistemas democráticos avanzados, pura utopía (5). No obstante, puede ser ilustrativo un breve repaso de los argumentos analíticos esgrimidos por quienes piensan que dicho sistema presenta problemas a los que no tendría que hacer frente un sistema privado puro.

El primer argumento destaca el hecho de que como la aversión al riesgo y la tasa de preferencia temporal son distintas para diferentes individuos, la cuantía por la que cada persona encuentra óptimo asegurar sus ingresos tras la jubilación es también distinta. Por lo tanto, un sistema de pensiones que obligue a todos los individuos a asegurarse en la misma proporción es ineficiente (6).

El segundo argumento esgrimido en favor de las pensiones privadas se basa en que, como resulta obvio, su sistema es de capitalización, lo que se considera más sano desde el punto de vista financiero. El segundo argumento ha sido ya contestado, por lo que no resulta preciso insistir, aunque sólo sea por la razón de factibilidad: ¿quién pagaría las pensiones de los jubilados mientras los jóvenes y maduros están creando sus propios fondos? Sin embargo, el primer argumento merece un examen más detallado.

Es claro que un sistema que obliga a todos los agentes a asegurarse en igual proporción no es óptimo; pero la pregunta relevante es ¿lograría la eficiencia un

sistema de seguro privado? La contestación a esta pregunta depende de cual sea la que se dé a otro interrogante: en la situación actual de la economía española, y tratándose de jubilaciones, ¿cómo cabe esperar que se comportaran los agentes implicados en los fondos de pensiones en un sistema en que la totalidad de la jubilación es privada?

Los trabajadores parece claro que tendrían un incentivo a asegurarse en cuantías subóptimas. Sabiendo que un Estado moderno en una sociedad desarrollada y democrática —es decir, con consultas electorales periódicas— no puede permitir la existencia de amplias y crecientes capas de población con ingresos muy inferiores a los percibidos durante la vida activa, el comportamiento óptimo desde el punto de vista individual sería el coherente con la expectativa de que el Estado proveerá.

Los intermediarios financieros gestores de los fondos privados de pensiones tendrían un claro incentivo hacia una gestión financiera más arriesgada de la que guiaría sus decisiones en el caso de otros pasivos, ante la expectativa razonable de que el sector público no dejaría quebrar dichos fondos, reforzada por la expectativa —más que racional, confirmada— de que en España los bancos privados importantes no quiebran.

El resultado final sería un aseguramiento subóptimo y una gestión poco solvente de los fondos privados; una combinación que se encuentra lejos de resolver los problemas de selección adversa y azar moral (7).

El resultado final de toda la discusión precedente conduce a la propuesta de un *sistema de tres niveles*, el cual creo que tiene un

alto grado de aceptación, aunque los pasos dados para su aplicación disten de ser lo rápidos que sería deseable:

- un primer nivel universal de mínimos (8);
- un segundo nivel profesional público, y
- un tercer nivel complementario privado.

El tercer nivel permitiría eliminar los problemas de ineficiencia inherentes a un seguro público de cuota proporcional e idéntica. Es posible que ni siquiera resultara necesario que el sector público arbitrara sistemas especiales de control del mismo más allá de las normas generales aplicables al sistema financiero, siempre que el segundo nivel fuera suficiente como para no crear los incentivos perversos ya comentados en el caso de sistemas privados puros. Quedaría pendiente en todo caso la decisión de si fomentar o no dichos planes privados complementarios por la vía fiscal. En caso afirmativo, y por razones de equidad, es decir políticas, sería preferible que dichos incentivos estuvieran orientados a facilitar el acceso de determinados niveles de renta a los fondos complementarios, en vez de a hacer éstos más rentables a sus gestores. Pero sobre este último punto la teoría económica pura no tiene nada que decir.

Una vez discutidos los dos problemas centrales de diseño de un sistema generalizado de pensiones —la financiación y los niveles y titularidad de la protección—, restan por comentar las tendencias que cabe esperar del gasto en pensiones en España y las posibilidades de hacerle frente.

El gasto total en pensiones es el resultado de multiplicar la pensión media proporcionada por el

sistema por el número de pensiones.

El número de pensiones pagadas depende en buena medida de variables demográficas que determinan la población potencialmente perceptora de pensiones, y que se encuentran fuera del control de las autoridades y de cualquier intento de modificación: quienes entre hoy y, por ejemplo, el año 2050 vayan a cumplir 65 años han nacido ya. Existen, sin embargo, otros factores que, aplicados a la población potencial, determinan el número de pensionistas efectivos, y sobre los que las autoridades tienen un cierto control, principalmente los requisitos que deben cumplirse para poder percibir una pensión.

Los requisitos podrían alterarse por dos vías. En primer lugar, modificando los plazos y cuantías mínimas de cotización exigidos para percibir pensión contributiva. En segundo lugar, modificando la edad de jubilación. La primera posibilidad —ya utilizada al aumentar los años mínimos de cotización— podría ser objeto de un endurecimiento adicional con arreglo a normas financieras usuales en el ramo de seguros, lo que sólo tendría efectos sobre el gasto si para la percepción de pensiones no contributivas se exigiera la prueba de necesidad, como parece admisible si el sistema tiende a presentar déficit cuantiosos. La segunda posibilidad apunta hacia, al menos, la detención de la tendencia a adelantar la edad de jubilación, si no su inversión.

En las condiciones actuales del mercado de trabajo, puede parecer impropio una propuesta tendente a invertir la tendencia secular de la edad de jubilación. Sin embargo, cabe suponer que, sobre la base de una elección per-

sonal libre, este hecho se produciría, y que podría no ser traumático si las condiciones expansivas de la economía se mantienen durante un cierto período de tiempo. Existe además un argumento que creo del mayor peso para el aumento de hecho de la edad media de jubilación: el bienestar individual aumentaría si se permitiera durante los últimos años de la vida activa mantener posiciones mixtas que implicaran jornada parcial de trabajo y percepción parcial de la pensión.

La *pensión media* depende de un conjunto complejo de factores legales (fórmula de cálculo, méritos, existencia de pensiones máximas y mínimas, política de revalorizaciones, etcétera).

La política de revalorizaciones parece fijada en la actualidad, y tan sólo cabría señalar que la indicación de las pensiones con el IPC es un objetivo asequible con equilibrio financiero siempre que la masa salarial real crezca lo suficiente para compensar las variaciones demográficas (es decir, empleo y/o salarios reales crecientes).

Las otras dos variables clave en la determinación de la pensión media son las bases de cotización y los topes máximo y mínimo de las pensiones. Respecto a las primeras, poco puede decirse aparte de la recomendación de que siga el proceso de aproximación a las bases reales. Respecto a los segundos, la existencia de un mínimo tiene sentido sólo si coincide con la pensión que, con arreglo a cálculos actuariales, generaría el cumplimiento de los requisitos mínimos; el tope máximo carece de sentido si no existe base máxima de cotización.

La evolución de los factores demográficos y el mantenimiento

de las normas actuales del sistema parecen implicar que el crecimiento del gasto total en pensiones será moderado hasta el año 2000 y fuertemente creciente a partir del 2015 (9), lo que implica unos déficit de improbable sostenimiento. Con este horizonte alarmante, es fácil caer en la tentación de proponer modificaciones radicales del sistema de financiación, de entre las cuales la *sustitución de cuotas por el IVA* es la más debatida. Me detendré con algún detalle en el tema para justificar mi posición, claramente contraria a dicha sustitución.

Los defensores del IVA como fuente de financiación de las pensiones suelen utilizar dos argumentos: que la existencia de cuotas distorsiona los verdaderos costes reales del trabajo y que la eliminación de aquéllas mejoraría la competitividad de las empresas.

El primer argumento es simplemente erróneo, salvo que se suponga que el coste real del trabajo sólo debe incluir el mantenimiento del trabajador en tanto tiene menos de una determinada edad. Por tanto, quienes sostienen que:

- el coste real de un puesto de trabajo no debe incluir la cuota de un seguro de ingresos tras la jubilación, están implícita e ineludiblemente defendiendo que los jubilados perciban sólo una pensión mínima no contributiva igual para todos, de forma que puedan defender sus ingresos reales únicamente quienes hayan disfrutado de niveles salariales altos a lo largo de su vida activa (y que además dicha protección sea privada);

- no deben existir cuotas y que el trabajador decida «libremente» asegurarse o no, lo que

están propugnando es la privatización del sistema, pero no la reducción del coste real del trabajo, a menos que entren en el grupo anterior o defiendan una sensible reducción de los salarios reales.

Todo esto es pura lógica; de forma que, dada la existencia de un sistema público de pensiones, el coste real del trabajo ha de incluir la cuota de seguro de ingresos posjubilación. Otro tema distinto es si la cuantía de las cuotas actuales y la proporción entre cuota patronal y obrera son adecuadas.

Si las cuotas deben dedicarse única y exclusivamente a financiar las pensiones, ya que las restantes prestaciones públicas de la SS —sanidad, desempleo, etcétera— no tienen carácter de seguro, cabe suponer que los niveles actuales de las cuotas resultan excesivos. Pero en este caso no se trataría de sustituir las cuotas por el IVA, sino por los ingresos generales del Estado.

Por su parte, la proporción cuota patronal/obrero es difícil que sea la óptima, porque incluso la existencia de la primera lo único que consigue es distorsionar la percepción para el trabajador del coste efectivo de su jubilación.

El resumen de la discusión del argumento basado en el «coste real del trabajo» es sencilla. Razones lógicas, económicas y de sentido común político, indican que la sustitución de cuotas por IVA carece de sentido. La posible y deseable reducción de cuotas sólo debe reflejar el exceso de éstas sobre las necesarias para la financiación sana y exclusiva de la pensión de jubilación. Dicha reducción sería la única fuente de disminución del coste real del trabajo para los empresarios. La menor cuota resultante no tiene sentido que lleve apellido: es una

parte del coste del trabajo, como lo es el salario neto. Por tanto, calificarla en su mayoría como «patronal» sólo puede conducir a una subestimación del coste de la jubilación para los trabajadores y a una paralela sobreestimación semántica del coste del trabajo por parte de los empresarios.

El argumento de que la sustitución de las cuotas por el IVA mejoraría la competitividad de las empresas porque reduciría sus costes es una tautología a corto plazo; también mejoraría la competitividad la desaparición del impuesto sobre sociedades o de los impuestos locales que gravan a empresas... siempre que nuestros competidores no hicieran lo mismo. Pero, además, el argumento es, cuando menos, dudoso porque, dada la evidencia empírica disponible —no sólo en España, sino en toda la CEE—, es imposible saber qué efectos tendría sobre la economía la sustitución de cuotas por IVA, dado que los más importantes se producirían a medio y largo plazo, cuando resultarían afectadas variables de estructura productiva. En suma, buscar la competitividad por esta vía parece una aventura.

Existen, adicionalmente, dos razones —una de carácter distributivo y otra de diseño de política asistencial— que hacen indefendible la sustitución de las cuotas dedicadas a financiar pensiones de jubilación por el IVA.

El IVA es un impuesto que recae sobre el consumidor o usuario último del bien o servicio: ¿qué criterio redistributivo permite defender que unas pensiones proporcionales a los salarios percibidos deben financiarse mediante un impuesto indirecto que grava el consumo? Resulta significativo, además, que se propugne la sustitución por el IVA y

no por el impuesto sobre la renta: la razón obvia se encuentra en que la carencia de contenido redistributivo de un sistema de pensiones profesional hace injustificable el aumento de la presión fiscal de carácter progresivo para su financiación. ¿Por qué entonces introducir componentes redistributivos por otra vía?

Parece claro que como ciudadano puedo estar de acuerdo con una presión fiscal elevada, articulada mediante impuestos progresivos, aun encontrándome entre los estratos altos de ingresos del país, para proveer al conjunto de la población de determinados bienes públicos y prestaciones asistenciales tales como pensiones mínimas no contributivas. Pero me parece injustificable tener que transferir parte de mi renta para financiar pensiones profesionales de terceros, ya que nadie consideró que debiera transferirla para complementar sus salarios cuando eran trabajadores en activo.

El segundo argumento contrario a la sustitución de cuotas por el IVA se deriva del riesgo potencial de que esta práctica termine poniendo la protección social en función exclusiva de la eficiencia productiva. La imprescindible mejora de la competitividad, si la economía española quiere beneficiarse de la pertenencia a la CEE, no debería lograrse deprimiendo los grados de protección social que caracterizan a un país desarrollado. El tipo de protección social existente en un país en un momento determinado es el resultado de un complejo acuerdo social, al menos implícito, que es el que consideran factible y admisible los agentes sociales para aliviar las notorias injusticias relativas provocadas por los sistemas económicos descentralizados de propiedad

privada. Subordinar los niveles adquiridos a los fines de la política productiva puede afectar seriamente a los delicados equilibrios políticos que son imprescindibles para el adecuado funcionamiento de las democracias.

* * *

Si hubiera que resumir en tres notas esenciales los problemas inherentes al sistema de pensiones públicas, éstas serían:

- en las condiciones actuales, es muy probable que el sistema presente déficit cuantiosos hasta el año 2015, y enormes a partir de dicha fecha;
- el máximo déficit permisible por el sistema no depende sólo del grado de sanidad financiera pública, sino del tope socialmente sostenible de transferencias intergeneracionales de renta de los jóvenes y maduros hacia los viejos (injustificables en el caso de pensiones contributivas), y
- las medidas de reforma factible son urgentes, porque sus efectos financieros tardarán mucho tiempo en plasmarse en su integridad.

Un repaso de lo argumentado hasta aquí, y en general de la literatura existente sobre el tema de la reforma de los sistemas de pensiones públicas, creo que demuestra que si se eliminan las propuestas carentes de viabilidad real —para lo cual en muchos casos basta con traducir al idioma llano las implicaciones de sofisticados argumentos supuestamente científicos o analizar qué problemas plantean frente a los que resuelven—, y se siguen normas de prudencia político-económica —huir de propuestas cuyos efectos secundarios son importantes e imprevisibles—, las posibilidades de reforma son mo-

destas, aunque no por ello menos necesarias. En un esfuerzo de simplificación, cabría resumirlas en las siguientes:

- las pensiones de jubilación de carácter contributivo deben *financiarse mediante cuotas* detraídas de los salarios brutos, que sólo deben utilizarse para tal fin;
- el resto de las prestaciones sociales, incluidas las pensiones de quienes no alcancen los mínimos —que deben condicionarse a la prueba de necesidad—, han de financiarse en su integridad con *cargo a los ingresos generales del Estado*;
- la *reducción de cuotas* debería producirse tan sólo en el caso de que el nivel de las actuales sea superior al necesario para financiar las pensiones de jubilación contributivas bajo criterios de ortodoxia financiera;
- la existencia de *situaciones mixtas* voluntarias (trabajo parcial-pensión parcial) en las etapas finales de la vida activa sería conveniente desde el punto de vista tanto financiero como de bienestar individual;
- en tanto las tendencias demográficas muestran síntomas claros hacia el envejecimiento de la población, se debería, por lo menos, *frenar la tendencia a la reducción de la edad de jubilación*;
- parece razonable —aunque no sea imprescindible— *igualar las bases de cotización con los ingresos reales* y acabar con la descomposición de la cuota entre patronal y obrera;
- sería conveniente *incentivar la capitalización voluntaria* anticipada, siendo socialmente relevante el tema de la forma que adopten los incentivos fiscales, dirigiéndose hacia los ahorradores o hacia los promotores;

- el diseño de un sistema de protección social *no debe hacerse en función de objetivos de eficiencia productiva*, sino ser producto de un acuerdo colectivo en el que se determinen prioridades sociales y se calcule correctamente el coste de las distintas acciones protectoras.

Para terminar, querría hacer una reflexión de carácter más amplio, que afecta al ámbito general de la distribución de la renta y la riqueza en sociedades maduras y desarrolladas. El aumento de la esperanza de vida y la disminución de la natalidad están conduciendo, por ley aritmética, a un notorio envejecimiento de la población, lo que trae consigo un crecimiento muy veloz de los gastos públicos destinados a la población ya jubilada (y no sólo en pensiones). Esto implica *transferencias muy importantes, y crecientes, de renta de los jóvenes y maduros hacia los viejos*. Por otra parte, la riqueza no humana se transmite en nuestras sociedades desde el punto de vista generacional a través de la herencia, por lo que cada vez tiende a concentrarse más en manos de personas de mayor edad media y a ser transferida hacia maduros progresivamente mayores. Dado que no existen mecanismos no voluntarios que permitan anticipar la herencia, es imaginable pensar que las transferencias intergeneracionales tengan un límite cuantitativo, a partir del cual los jóvenes y maduros no estén dispuestos a suscribir el contrato social implícito en el modelo actual.

No es éste el lugar para apuntar soluciones al problema descrito, pero mi grado de confianza en el funcionamiento de nuestra sociedad en un futuro próximo sería mucho mayor si tuviera la seguridad de que los políti-

cos y los agentes sociales son conscientes de la importancia del mismo.

NOTAS

(*) Este texto recoge, en lo esencial, una exposición realizada por el autor en el Seminario «El gasto público en España», dirigido por el profesor Enrique Fuentes Quintana en la UIMP, en julio de este año.

(1) Este tipo de argumentación es bien conocido por el economista, y se deriva de la separabilidad entre decisiones de asignación eficiente —en este caso intertemporal— y de distribución.

(2) El pago de los impuestos no genera derechos individualizados, sino los generales derivados de ser un ciudadano. De ahí que no sea lógico plantearse operaciones redistributivas financiadas con cuotas proporcionales a los ingresos salariales cuando se dispone de un impuesto progresivo sobre la renta.

(3) En términos de la nota anterior, esto implica que el pago de cuotas sobre el salario propio supone la adquisición de un derecho individual frente al Estado a percibir pensión, pero sólo por la cuantía que se derive de la aplicación de fórmulas de capitalización a las cuotas satisfechas.

(4) Resúmenes de los argumentos en favor y en contra de los sistemas de capitalización y reparto abundan en la literatura sobre protección social. Ver, por ejemplo, Lawrence H. Thompson, «The Social Security reform debate in the United States», *Investigaciones Económicas*, vol. X, n.º 1, 1986, págs. 3-36, donde se cita una abundante bibliografía complementaria de un centenar de títulos.

(5) Sólo una desmedida admiración por gobiernos conservadores extranjeros —que además sufre un considerable retraso— permite explicar el hecho de que en España, en 1988, se siga defendiendo la sustitución de un sistema de pensiones públicas contributivas por otro privado. Se trata de un debate que ni el gobierno británico se ha atrevido a tratar de revivir, pese a su última y holgada victoria electoral. El tema de los niveles de protección social adquiridos en las economías occidentales avanzadas a lo largo de su historia está vinculado a la existencia de un acuerdo social cuyo mantenimiento resulta indispensable para la supervivencia de las democracias, de forma que resulta imposible reducirlos sin afectar a la propia estructura política, tal y como reconocen todos los documentos de la CEE en este campo.

(6) Este tipo de argumentos y otros algo

más sofisticados son bien conocidos en la literatura técnica bajo el nombre de problemas de selección adversa y de azar moral.

(7) Me parece innecesario discutir otros temas de carácter más aplicado, como la no transferibilidad de derechos característica de un sistema privado o la indefensión de los asegurados ante la inflación, ya que el debate sobre la sustitución de pensiones públicas por privadas sólo tiene sentido en el terreno especulativo por las razones políticas ya aducidas (ver nota 5).

(8) Aunque la Constitución obliga a la existencia de este primer nivel —lo que hace innecesario discutir sobre la conveniencia o no del mismo— quería señalar que los supuestos incentivos negativos sobre la oferta de trabajo y el ahorro de una renta «mínima» garantizada no son detectables en la economía española con la experiencia empírica disponible.

(9) No se tiene en cuenta un factor imprevisible con tan dilatado horizonte temporal y que puede tener cierta importancia cuantitativa: el comportamiento de las pensiones por invalidez, cuya cuantía global está muy correlacionada con las expectativas a medio plazo sobre el mercado de trabajo; es decir, con el coste de oportunidad estimado por los agentes de dejar de pertenecer irreversiblemente a la población activa.