

LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE UN SISTEMA DE REPARTO DE PENSIONES

José BAREA

I. EL MARCO CONCEPTUAL DE UN SISTEMA DE PENSIONES PÚBLICAS

PARA Barr (1993), un sistema de pensiones públicas no es más que una fórmula para dividir la producción total de un país entre activos y jubilados. Quiere ello decir que lo que verdaderamente tiene importancia no es el método que se utilice para financiar el sistema de pensiones, sino su importancia cuantitativa en términos reales (Bengoechea y Errasti, 1994).

Las pensiones se pueden financiar con impuestos generales (sistema universal) o con cotizaciones sociales (sistema profesional), y este último puede ser administrado por el método de reparto o de capitalización; se trata de una cuestión financiera. La elección del método que se utilice debería depender de la incidencia que cada uno pueda tener sobre la renta, el ahorro, el empleo, etc., y de su rentabilidad, explícita o implícita.

Sin embargo, y como hemos dicho con anterioridad, el problema crucial radica en el monto de transferencia obligatoria de bienes y servicios que comporta el establecimiento de un sistema de pensiones públicas; en definitiva, de su coste real para la sociedad. Podríamos decir que este enfoque de Barr constituye el marco conceptual más amplio de un sistema de pensiones públicas.

II. EL MARCO TEÓRICO DE LA VIABILIDAD FINANCIERA DE UN SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Para Samuelson (1958), un sistema de reparto de pensiones es financieramente viable si su tasa interna de rendimiento (TIR) no supera la tasa de crecimiento de la base fiscal del sistema, es decir, de los ingresos. Utilizando un modelo sencillo de dos períodos de vida, uno en edad activa y otro en edad pasiva, la conclusión es que la solvencia de un sistema de reparto de pensiones depende de tres variables básicas:

- La tasa interna de rendimiento del sistema (cociente de la proporción del salario que se recibe como pensión y el tipo de cotización multiplicado por la probabilidad de recibir la pensión).
- La tasa de crecimiento del empleo.
- La tasa de crecimiento de los salarios reales.

Los profesores Jimeno y Licandro (1996) muestran la validez del modelo de Samuelson, extendiéndolo a múltiples períodos de actividad, y de inactividad, así como a una duración variable de los períodos de actividad y de inactividad, llegando a la conclusión de que si la tasa interna de rendimiento (tasa de descuento que iguala los valores actuales de ingresos y pensiones de cada generación) supera a la suma de la tasa esperada del crecimiento del

empleo y la tasa esperada de crecimiento de los salarios, el sistema de pensiones contributivo, en su conjunto, es financieramente inviable.

En opinión del profesor López García (1991 y 1992), la viabilidad financiera de un sistema de reparto se puede aumentar constituyendo dentro de los sistemas de pensiones de la seguridad social fondos de capital.

Para demostrar tal afirmación, utiliza el modelo de generaciones sucesivas de Diamond, y parte de que los ingresos de la seguridad social pueden provenir de los impuestos recaudados y de los generados por un *stock* de capital propio.

En los sistemas de pensiones basados en el método de reparto, su tasa de rendimiento interno, y por tanto su viabilidad, depende del crecimiento de la economía, en tanto que los sistemas de capitalización dependen de la tasa de rentabilidad del capital.

Si la tasa de interés es superior a la de crecimiento de la economía, la viabilidad del sistema de reparto con fondos de capital aumentaría, ya que su tasa de rendimiento sería un promedio ponderado de los que podrían obtenerse mediante el reparto y la capitalización. La materialización de esta ventaja potencial dependerá, en última instancia, dice el profesor López García, del diseño institucional que adopten esos fondos no sobre el papel, sino en el mundo real.

Para el profesor Zubiri (1996), en tanto la pensión per cápita sea inferior a la renta per cápita del país, las variables relevantes a la hora de analizar la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas no son la evolución del empleo, la productividad o el número de pensionistas, sino simplemen-

te el crecimiento de la renta per cápita. Y ello porque si la renta real per cápita crece, siempre será posible aumentar la renta de todo el mundo a la misma tasa que el crecimiento de esta renta.

En la medida en que las cotizaciones no crezcan a la misma tasa real que el PIB más la tasa de crecimiento de la población pensionista, aumentar las pensiones a esta tasa comportará aumentos de la aportación del Estado para financiar las pensiones, lo que, a su vez, dará lugar a aumentos de la presión fiscal. A pesar de ello, la conclusión del profesor Zubiri es que no es obvio, ni mucho menos, que el sistema público de pensiones sea insostenible, ya que, por un lado, está condicionado por la evolución del entorno económico general y, por otro, el sector público puede adoptar medidas que garanticen que el sistema público de pensiones continúe siendo la piedra angular del sistema de pensiones de jubilación. Ciertamente, estas medidas tendrán un coste de oportunidad en términos de mayor presión fiscal (en relación con la que habría si no se mantuviera el sistema de pensiones públicas), reducción de otros gastos (que de hecho pueden disminuir por sí solos debido a la evolución demográfica y de la economía), o en términos de reducción de la edad de jubilación o del nivel de prestaciones. Dados estos costes, deben utilizarse los mecanismos de elección colectiva para determinar si son aceptables o no, pero, en todo caso, lo relevante es que el sistema es globalmente sostenible.

Partiendo de la base de que el objetivo de un sistema de pensiones obligatorio y contributivo es redistribuir la renta personal dentro del ciclo vital de cada individuo, y no redistribuir la renta entre clases sociales o entre generaciones, el profesor Segura (1995) opina que «la salud fi-

nanciera de dicho sistema hay que entenderla en el sentido de que se generen pensiones individuales equivalentes a las que podrían obtenerse con un sistema de capitalización al que se hubieran aportado las cuotas realmente pagadas durante el tiempo efectivo de cotización».

Dentro del marco conceptual del ciclo vital de cada individuo, el profesor Monasterio (1996) considera que «el programa de pensiones de jubilación profesional y contributivo pretende alcanzar una mejor asignación de la renta entre consumo presente y consumo futuro a lo largo del ciclo vital de un mismo individuo».

La tasa interna de retorno, que iguala el valor de las cotizaciones efectuadas y las pensiones recibidas a lo largo de la vida del individuo, es utilizada para medir el grado de equidad del sistema de pensiones de jubilación contributivo, sin que los resultados obtenidos se relacionen con la viabilidad financiera de éste más que de una manera marginal.

Los profesores Muñoz y Esteve (1995) señalan que la ruptura del equilibrio financiero de los sistemas de pensiones de reparto, para valores de pensiones medias, cotizaciones sociales medias y distribución funcional de la renta constantes, sólo ocurrirá si la tasa de dependencia (relación entre pensionistas y activos) es mayor que la suma de la tasa de actividad (definida como población activa sobre población potencialmente activa), la tasa de empleo y la productividad del trabajo.

III. ESTUDIOS REALIZADOS EN ESPAÑA SOBRE LA VIABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

1. Basados en los saldos resultantes en cada año de las proyecciones de ingresos y gastos del sistema

Han sido seis los estudios realizados en España sobre el tema de la viabilidad financiera del sistema público de pensiones de carácter contributivo, y todos ellos coinciden en que los gastos en pensiones van a crecer más deprisa que los ingresos, por lo que el déficit del sistema iría aumentando continuamente, a menos que se introduzcan reformas encaminadas a su viabilidad.

Analicemos separadamente, para cada estudio, la metodología utilizada, las hipótesis que han servido de base para la proyección de gastos y de ingresos y los resultados obtenidos.

A) *Estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995), «La seguridad social en el umbral del siglo XXI»*

Según se hace constar en la citada publicación, la metodología utilizada consiste en un estudio económico actuarial sobre el comportamiento futuro del sistema de pensiones de la seguridad social, referido al período 1995-2030, con base en un modelo mixto de proyecciones demográficas y financieras, apoyado en métodos actuariales y estadísticos de cada uno de los colectivos afectados. El horizonte temporal de la proyección alcanza hasta el año 2030, diferenciando dos períodos: 1995-2010 y 2011-2030.

Las bases de datos utilizadas han sido las siguientes:

— para la proyección económica actuarial de las pensiones, la de la propia seguridad social;

— para la evolución de las magnitudes macroeconómicas, las estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda;

— para la evolución demográfica, la fuente utilizada ha sido el INE.

Las hipótesis que sirvieron de base para las proyecciones han sido las siguientes:

- Crecimiento del PIB (en pesetas constantes): 1996, 3,7 por 100; 1997, 4 por 100, 1998-2010, -2 por 100; resto período 2,5 por 100.

- Crecimiento del empleo: 0,9 por 100.

- Crecimiento de la productividad: 1,1 por 100.

- Crecimiento de los salarios reales: 1,2 por 100.

- Crecimiento del número de pensiones: 1,27 por 100.

- Crecimiento de la pensión media: 1,9 por 100.

Los resultados obtenidos muestran que el déficit del sistema de pensiones (en porcentaje del PIB) sería: en 1995, +0,3; en 2010, -0,9.

Parte del supuesto de que la totalidad de las cotizaciones sociales se asignan a prestaciones contributivas.

B) *Estudio de FEDEA (La Caixa) (1995), «La reforma del sistema público de pensiones en España».* Directores: Herce y Pérez-Díaz

El modelo utilizado para la proyección de ingresos y gastos tie-

ne en cuenta la evolución de los efectivos de pensionistas, el empleo, las bases de cotización, las pensiones medias, etc., lo que requiere escenarios demográficos y macroeconómicos específicos, según se hace constar en el estudio.

Para el escenario demográfico, se han tomado las proyecciones de población y tasas de dependencia del Instituto de Demografía (1994), y en cuanto al escenario macroeconómico, la fuente es FEDEA.

La proyección del número de pensiones se ha efectuado distinguiendo entre nuevas altas de pensión en cada año y pensionistas supervivientes del año anterior, tomando como base la evolución demográfica efectuada por el Instituto de Demografía, al no haber tenido acceso a la base de datos de la seguridad social.

El horizonte temporal de la proyección es 1995-2025.

Las hipótesis que sirvieron de base para las proyecciones han sido las siguientes:

- Crecimiento del PIB (en pesetas constantes): en el período 1995-2000 descenderá del 3 al 2 por 100; a partir de dicho año, se considera una tasa media de crecimiento del 2,5 por 100.

- Crecimiento del empleo: en el período 1995-2000 la tasa caerá del 1,8 al 0,5 por 100; a partir de dicho año se considera una tasa del 1 por 100.

- Crecimiento de la productividad: en el período 1995-2000 crecerá del 1,2 al 1,5 por 100, que se mantendrá hasta el fin de la proyección.

- Crecimiento de los salarios reales: en el período 1995-2000 pasarán del 0,5 al 1,2 por 100; a partir de dicho año, se considera una tasa de crecimiento del 1,3 por 100.

- Crecimiento del número de pensiones: en el período 1995-2000 la tasa es del 2 por 100 anual, en el 2000-2020, del 1,3 por 100, y entre 2020 y 2025, del 1,5 por 100. En el conjunto del período de la proyección, la tasa de crecimiento acumulativo anual es de 1,4 por 100.

- Crecimiento de la pensión media: 1,2 por 100.

Los resultados obtenidos muestran que el déficit del sistema de pensiones (en porcentaje del PIB) sería: en 1995, -2,16 por 100; en 2000, -2,6 por 100; en 2005, -2,75 por 100; en 2020, -3,24 por 100 y en 2025, -3,46 por 100.

Parte del supuesto de no considerar como cotizaciones sociales la aportación del INEM a la seguridad social correspondiente a los desempleados; por otra parte, estima que los ingresos afectados a la financiación de las pensiones equivalen al 80 por 100 de las cotizaciones sociales percibidas por el sistema de la seguridad social. Ello le lleva a un déficit inicial del 2,16 por 100 del PIB.

C) *Estudio de la Fundación BBV (1996), «Pensiones y prestaciones por desempleo».* Directores: Barea y González-Páramo

Según se hace constar en la citada publicación, la metodología utilizada ha sido la de analizar y cuantificar los factores que en el futuro van a condicionar la viabilidad del sistema, tanto en gastos como en ingresos. Las variables que se analizan son de carácter demográfico, económico y estructural en cuanto a las relaciones funcionales del sistema de seguridad social contributivo de pensiones. Partiendo del comportamiento previsible de dichas variables, se elabora un modelo, representación simplificada de

nuestro sistema de seguridad social, que permite efectuar proyecciones en términos reales sobre el gasto y el ingreso futuros en pensiones. El horizonte temporal de la proyección alcanza hasta el año 2020, diferenciando los siguientes períodos: 1993-2000; 2000-2005 y 2005-2020.

Al no haber tenido acceso a la base de datos de la seguridad social, para conocer el crecimiento futuro del número de pensionistas se parte de la hipótesis de que el colectivo de pensionistas de jubilación va a crecer al mismo ritmo que la población de 65 años y más, y de que, al haber llegado el sistema a su universalización, en el horizonte del 2020 no se producirán cambios en el valor de la tasa de cobertura, que es otro de los factores que tienen influencia sobre el número de pensionistas.

Para la evolución demográfica, se ha tomado como base la proyección de la población española del INE (1995, datos provisionales).

Las previsiones de gastos e ingresos de pensiones se enmarcan en unos escenarios de crecimiento de la economía española a medio y largo plazo, por los condicionantes que el crecimiento del PIB puede tener en la evolución de dicha prestación. Según se hace constar en la citada publicación, se tuvieron en cuenta las previsiones de crecimiento de la economía española a medio plazo de organismos internacionales y centros privados, y a largo plazo es una estimación de los autores del documento de trabajo de la Fundación BBV (1996).

Las hipótesis que sirvieron de base para las proyecciones han sido las siguientes:

- Crecimiento del PIB (en pesetas constantes): hasta el año 2000, el 3,5 por 100; para los restantes años, el 3 por 100.

- Crecimiento del empleo: 1 por 100 en el período 1993-2000; 0,5 por 100 en el resto del período.

- Crecimiento de la productividad: 2,5 por 100.

- Crecimiento de los salarios reales: 1,6 por 100.

- Crecimiento del número de pensiones: hasta el año 2000, el 2,23 por 100; en el período 2000-2020, el 0,67 por 100.

- Crecimiento de la pensión media: hasta el año 2000, el 1,9 por 100; en el período 2000-2020, el 1,69 por 100.

Los resultados obtenidos muestran que el déficit del sistema de pensiones (en porcentaje del PIB) en 1993 fue del -0,76 por 100; que en el año 2000 sería del -1,61 por 100; en 2005, del -1,66 por 100, y en 2020, del -1,77 por 100.

Para calcular el déficit de pensiones contributivas, se desglosó el presupuesto del sistema de seguridad social de 1993 en gastos financiados con cotizaciones de seguridad social y gastos financiados con transferencias del Estado, de acuerdo con la normativa vigente en dicho año.

D) *Estudio de INVERCO (1995), «Análisis de los sistemas de pensiones».*
Towers Perrin

Este estudio se refiere exclusivamente al Régimen General de la Seguridad Social. Según se hace constar en él, las proyecciones se basan en un modelo dinámico, en el que se recogen las modificaciones del colectivo estudiado que se pueden ir presentando en el tiempo. Estas modificaciones hacen referencia tanto a aspectos demográficos, como son las diferentes causas de entrada y salida del colectivo, como a eco-

nómicos, entre los que se encuentran las variaciones de salarios y pensiones de cada uno de los integrantes del colectivo estudiado.

La evolución futura de la población española está basada en el Censo de la población española de 1990-1991, elaborado por el INE, y en hipótesis sobre el comportamiento de la fertilidad y de la mortalidad en el futuro; las hipótesis económicas y laborales han sido fijadas por los autores del Estudio. Se elaboran diez alternativas de hipótesis.

El horizonte temporal de la proyección se refiere al período 1995-2055.

Las hipótesis que han servido de base para las proyecciones han sido las siguientes:

- Crecimiento del empleo: período 1995-2005, el 0,46 por 100; período 2005-2055, el -0,37 por 100.

- Crecimiento de la productividad: 1 por 100.

- Crecimiento de salarios reales: 0,65 por 100.

- Crecimiento del número de pensiones: 1,32 por 100.

- Crecimiento de la pensión media: 1 por 100.

Los resultados obtenidos muestran que el déficit del sistema de pensiones del Régimen General (en porcentaje del PIB) fue, en 1995, del +2,7 por 100; en 2010, será del -0,77 por 100; en 2025, del -1,52 por 100.

E) *Estudio del Círculo de Empresarios (1996), «Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España».* Piñera

Para efectuar la proyección de ingresos y gastos, se utiliza un modelo que tiene en cuenta la

evolución del número de cotizaciones y de pensiones, las tasas de actividad y de paro, las bases de cotización, el empleo, el importe medio de las pensiones, etcétera, lo que requiere disponer de una proyección de la población española.

El escenario demográfico utilizado ha sido la proyección de la población española (1991-2026) realizada por el Instituto de Demografía en marzo de 1994 (escenario medio).

La proyección del número de pensiones se ha realizado teniendo en cuenta las altas iniciales de pensión en cada año y las bajas de pensiones en el año. El estudio explica los supuestos usados para las estimaciones del número de pensiones de jubilación, invalidez, viudedad y orfandad.

El horizonte temporal de la proyección comprende el período 1995-2025.

Las hipótesis que sirvieron de base para las proyecciones son las siguientes:

- Crecimiento del PIB (en pesetas constantes): 2,5 por 100.
- Crecimiento del empleo: 0,71 por 100.
- Crecimiento de salarios reales: 1,2 por 100.
- Crecimiento del número de pensiones: 1,47 por 100.
- Crecimiento de la pensión media: 1,75 por 100.

Los resultados obtenidos muestran que el déficit del sistema de pensiones (en porcentaje del PIB) fue, en 1995, del 0,05 por 100; se estima para el año 2000, -0,42 por 100; para el 2005, -0,79 por 100; para el 2010, -1,42 por 100; para el 2025, -4,01 por 100.

F) *Estudio de FEDEA (La Caixa) (1996), «El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto». Herce et alii.*

Para efectuar las proyecciones de ingresos y gastos, se utiliza un modelo que considera a los participantes en el sistema de pensiones según su sexo, edad y estado, de forma que un participante puede estar en uno de hasta veintidós estados posibles mutuamente excluyentes.

Las proyecciones de ingresos y gastos se enmarcan en escenarios demográfico y macroeconómico.

El escenario demográfico ha sido elaborado por Fernández Cordón (demógrafo del Consejo Superior de Investigaciones Científicas), y el escenario macroeconómico es elaboración propia de los autores del estudio.

El horizonte temporal de la proyección abarca el período 1996-2050.

Las hipótesis que han servido de base para las proyecciones han sido las siguientes:

- Crecimiento del PIB (en pesetas constantes). Hasta el año 2000, el 2 por 100; a partir de dicho año hasta 2025, el 2,5 por 100; en 2030, el 1,2 por 100, y hasta el final del período, el 1 por 100.
- Crecimiento del empleo: hasta el año 2020, el 1 por 100; en 2025, el 0,5 por 100 y desde entonces empieza a disminuir a una tasa media del 1 por 100 (tasa media de todo el período 0,1 por 100).
- Crecimiento de la productividad: en 1996, el 2,5 por 100, que va descendiendo hasta ser del 1 por 100 en el año 2000; en el período 2005-2020, se estima en el 1,5 por 100, y para el resto del período pasa a ser del 2 por 100.

- Crecimiento de salarios reales: en 1996, el 1 por 100, que empieza a subir para alcanzar en 2005 el 1,3 por 100, que se mantiene hasta 2025; para el resto del período, estiman los autores un crecimiento del 1,7 por 100.

- Crecimiento del número de pensiones: tasa acumulativa anual del 1 por 100.

- Crecimiento de la pensión media: 1,43 por 100.

Los resultados de la proyección son los siguientes: el sistema aparece siempre con déficit: en 1996, del -0,58 por 100 del PIB; en 2000, del -1,37 por 100; en 2005, del -1,8 por 100; en 2020, del -2,68 por 100; en 2025, del 3,01 por 100, y en 2050, del -5,96 por 100.

Los desequilibrios financieros futuros del sistema público de pensiones contributivas aparecen en el cuadro n.º 1. En el año 1995, aparece déficit en todos los estudios (sólo en el del Círculo de Empresarios aparece en equilibrio). A medio plazo (año 2000), el déficit oscila entre el -0,42 por 100 del PIB y el -2,6 por 100; a largo plazo (2020), el déficit oscila, según los estudios, en torno al -3,24 por 100 del PIB.

Dado que los datos del año base de la proyección en cuanto al déficit del sistema no son los mismos en todos los estudios, hemos simulado que todos éstos partieran de un equilibrio en el año base de la proyección, de forma que sólo aparecen en el cuadro n.º 2 los aumentos que en el déficit se originan en cada estudio, consecuencia de las distintas hipótesis que sirven de base a la proyección. Los resultados muestran que en el año 2000 el aumento del déficit se mueve entre el 0,44 por 100 del PIB en el Estudio de FEDEA (1995) y el 0,84 por 100 del PIB en el Estudio de la Fundación BBV (1995); en el año

CUADRO N.º 1

**DÉFICIT DEL SISTEMA DE PENSIONES PÚBLICAS CONTRIBUTIVAS
(En porcentaje del PIB)**

ESTUDIOS (*)	1995	2000	2005	2010	2020	2025	2050
M.T.S.S. (1995).....	-0,30	—	—	-0,90	—	—	—
FEDEA (1995)	-2,16	-2,60	-2,75	-2,94	-3,24	-3,46	—
Fundación BBV (1995)	-0,76 (1993)	-1,60	-1,66	—	-1,77	—	—
Círculo de Empresarios (1996).....	+0,05	-0,42	-0,79	-1,42	-3,19	-4,01	—
FEDEA (1996)	-0,58 (1996)	-1,37	-1,80	-2,15	-2,68	-3,01	-5,96

(*) No se incluye el Estudio de INVERCO, por referirse sólo al Régimen General de la Seguridad Social.

CUADRO N.º 2

**AUMENTO DEL DÉFICIT DESDE EL AÑO BASE DE LA PROYECCIÓN
(En porcentaje del PIB)**

ESTUDIOS (*)	2000	2005	2010	2020	2025	2050
M.T.S.S. (1995).....	—	—	+0,60	—	—	—
FEDEA (1995)	+0,44	+0,34	+0,78	—	+1,30	—
Fundación BBV (1995)	+0,84	+0,90	—	+1,01	—	—
Círculo de Empresarios (1996).....	+0,47	+0,84	+1,47	+3,14	+4,06	—
FEDEA (1996)	+0,79	+1,22	+1,57	+2,10	+2,43	+5,38

(*) No se incluye el Estudio de INVERCO, por referirse sólo al Régimen General de la Seguridad Social.

Nota: El signo + significa el aumento del déficit desde el año base de la proyección previsto en cada estudio.

2010, la horquilla de aumento de déficit se mueve entre el 0,6 por 100 del PIB en el Estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995) y el 1,57 por 100 en el Estudio de FEDEA (1996); por último, en el año 2025, el margen de aumento del déficit oscila entre el 1,3 por 100 del PIB (Estudio de FEDEA, 1995) y el 4,06 por 100 del PIB en el Estudio del Círculo de Empresarios (1996).

Los resultados de los estudios realizados han mostrado la no sostenibilidad del sistema público contributivo de pensiones en España.

2. Las tasas internas de rendimiento (TIR) del sistema público español de pensiones contributivas como indicador de su viabilidad financiera

Los profesores Jimeno y Licandro (1996) han utilizado el método de las tasas internas de rendimiento del sistema de pensiones de España para determinar la sostenibilidad de éste.

El cálculo se efectúa para las pensiones de jubilación del Régimen General, asignando todo el tipo de cotización a la financiación de éstas, con lo que, como dicen los propios autores, se obtienen TIR que están por debajo

de la TIR implícita en el conjunto de prestaciones a las que la cotización da derecho (1).

Para calcular la TIR correspondiente al historial laboral de un individuo representativo medio, los autores han seleccionado un individuo con un historial laboral medio, que se jubila a los 65 años con derecho a una pensión del 100 por 100 de la base reguladora, utilizando las tablas de mortalidad del INE (1993) y las tablas de empleo por edades de la EPA; los resultados obtenidos dan una TIR para este individuo representativo del 2,93 por 100 (2).

La TIR obtenida se encuentra sesgada a la baja no sólo por el hecho de haber asignado la totalidad de las cotizaciones a la fi-

nanciación de las pensiones de jubilación, como hemos dicho con anterioridad, sino por la existencia de los complementos por mínimos (en parte compensada por la existencia de un límite máximo a la cuantía de la pensión) y por la existencia de pensiones de jubilación anticipada con unas TIR superiores a las del Régimen General en aproximadamente 0,5 puntos porcentuales.

El profesor Monasterio, *et alii*. (1996) han calculado las TIR de los regímenes especiales de la seguridad social y de clases pasivas, obteniendo los valores que recoge el cuadro n.º 3.

Dado que las TIR calculadas superan con mucho a la tasa de crecimiento de los ingresos por cotizaciones (3), el método de la tasa interna de rendimiento muestra, lo mismo que los estudios que hemos enumerado anteriormente, la no sostenibilidad del sistema público contributivo en España.

IV. MEDIDAS ADOPTADAS EN ESPAÑA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 6 de abril de 1995, aprobó el texto previamente aprobado por la Comisión de Presupuestos el día 30 de marzo del mismo año, sobre la base del informe emitido por la ponencia, constituida en su seno para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la seguridad social y de las principales reformas que deberán acometerse, conocido como «Pacto de Toledo».

El texto del documento contiene un conjunto de recomendaciones que han sido sintetizadas por los profesores Carpio y Domingo (1996) en la forma siguiente:

1) Separación y clarificación de las fuentes de financiación, con el fin de que las prestaciones contributivas se financien básicamente con cotizaciones, y las no contributivas y las prestaciones universales, exclusivamente con cargo a los impuestos generales.

2) Constitución de reservas en los años de bonanza para cubrir los déficit de los años bajos del ciclo,

sin tener que recurrir a la subida de cotizaciones.

3) Igualación de las bases de cotización en todos los grupos con los salarios reales y fijación de un tope máximo a aquéllas, común a todas las categorías laborales.

4) Por lo que respecta a los regímenes especiales, modificar la situación actual con el fin de que a igual protección le corresponda igual aportación, e ir reduciendo paulatinamente su número para configurar en el futuro sólo dos regímenes: uno para trabajadores por cuenta propia y otro para trabajadores por cuenta ajena, con ciertas modalidades para algunos colectivos.

5) Reducción de la morosidad y de la economía sumergida.

6) Reafirmar la eficacia del sistema mediante una mayor integración en la gestión y mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, a fin de frenar el fraude.

7) Reducción de cotizaciones para fomentar el empleo, siempre que lo permita el equilibrio del sistema contributivo.

8) Reforzamiento de los principios de equidad y del carácter contributivo del sistema, de tal forma que a partir de 1996 las prestaciones guarden mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado.

9) Facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen.

10) Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática.

11) Reforzar el principio de solidaridad, en la medida en que los recursos lo permitan, ampliando la edad máxima para las pensio-

CUADRO N.º 3

TASAS INTERNAS DE RENDIMIENTO DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

	Porcentaje
Autónomos.....	3,51
Agrario por cuenta ajena	4,44 (*)
Agrario por cuenta propia	4,68
Hogar.....	7,04
Clases pasivas	2,95

(*) Para Jimeno y Licandro (1996), la TIR de este régimen para un individuo que se jubile a los 65 años, con 20 años de cotización y 17 años de disfrute de jubilación, es del 6,12 por 100.

Fuente: Monasterio *et al.* (1996).

nes de orfandad y mejorando las de viudedad.

12) Potenciar el sistema complementario de pensiones como fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

13) Seguimiento y evaluación periódica de la situación financiera del sistema.

En el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, el gobierno y las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores y Confederación de Comisiones Obreras firmaron, el 9 de octubre de 1996, un acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de seguridad social.

Con base en este acuerdo, el gobierno ha remitido al Congreso de los Diputados un proyecto de ley de consolidación y racionalización del sistema de seguridad social.

Las medidas contempladas en el proyecto de ley para hacer sostenible el sistema público de pensiones contributivas son las siguientes:

- Separación de las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas.
- Adecuación de las bases de cotización a los salarios realmente percibidos, con fijación de un tope máximo de cotización a la seguridad social que fijará el techo de aseguramiento del sistema público de protección.
- Reforzamiento de los principios de equidad y carácter contributivo del sistema de pensiones de la seguridad social.
- Revalorización de las pensiones por el índice del coste de la vida.

Analicemos separadamente cada una de ellas.

1. Separación de las fuentes de financiación

En el sistema de seguridad social vigente en España, ha predominado una confusión entre los gastos sociales que suponen una redistribución de la renta y los de seguro y ahorro, que tienen como base una distribución de la renta en el ciclo vital de una persona. Es, por tanto, acertada la medida adoptada, ya que, para un buen gobierno de los gastos sociales, es necesario introducir lo que Stiglitz denomina «principio básico de la transparencia».

En la actualidad, las cotizaciones sociales financian tanto prestaciones contributivas como no contributivas. En el proyecto de ley enviado al Congreso, se establece que las cotizaciones sociales quedan afectadas a financiar las prestaciones contributivas, los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial. Esta decisión supone que se traspasa al Estado el déficit que actualmente tiene la seguridad social.

Según el proyecto de ley, tienen *naturaleza contributiva*:

- las prestaciones económicas de la seguridad social, excepto las que expresamente se señalan como no contributivas;
- la totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Por el contrario, tienen *naturaleza no contributiva*:

- las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidos en la acción protectora financiada con cargo al presupuesto de la seguridad social y los correspondientes a los servicios

sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

- las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación;
- los complementos a mínimos de las pensiones de la seguridad social;
- las asignaciones económicas de la seguridad social por hijo a cargo.

El importe de las prestaciones no contributivas financiadas en el presupuesto de la seguridad social de 1997 por cotizaciones sociales sobrepasa el billón de pesetas, de las cuales tendrá que hacerse cargo el Presupuesto del Estado en cuantía de unos 500.000 millones durante los años 1998 y 1999; en cuanto a los restantes 600.000 millones, correspondientes a complementos a mínimos de pensiones contributivas, dispone el proyecto de ley que, hasta que no se establezca definitivamente su naturaleza, serán financiados en los términos que se establezcan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico.

Aunque esta centrifugación del déficit de la seguridad social al Estado no supone incremento del déficit del conjunto de las administraciones públicas, con tal medida quien ha de reajustar su presupuesto para conseguir estabilidad a medio plazo no es ya la seguridad social, sino el Estado. Este reajuste puede venir a través de un incremento de la presión fiscal estatal o de una reducción de su gasto; la primera opción no parece aconsejable en una situación de fuerte competitividad, en la que España se encuentra inmersa, y además es contraria al programa del gobierno.

En una monografía del Círculo de Empresarios (1995), aparecía

estimado en un billón cien mil millones de pesetas de 1994 el gasto que no corresponde financiar con cotizaciones del sistema contributivo de la seguridad social, que debería ser financiado con cargo a impuestos generales, lo que permitiría disponer de un margen importante para la reducción de cotizaciones y su sustitución por impuestos generales (4).

En el documento de la Fundación BBV (1996b), se estima que en el ejercicio de 1993 los recursos procedentes de cotizaciones sociales destinados a financiar gastos de asistencia sanitaria, servicios sociales y complementos de pensiones mínimas ascendieron a un billón cien mil millones de pesetas, y para 1996 Carpio y Domingo (1996) estiman dicho importe en 950.000 millones de pesetas. En esta última publicación se dice que «la modificación continua de la forma de financiar el sistema de pensiones contribuye a oscurecer la situación financiera actual del mismo en su modalidad contributiva. Sería más correcto proceder cuanto antes a la separación y clasificación de las fuentes de financiación, como recomienda el Informe de Toledo, y así evitar los inconvenientes derivados de no abordar de una vez el origen del problema, postergando decisiones que cuanto más se retrasen más traumáticas pueden resultar. Ello exige definir claramente qué se entiende por contributivo y qué por no contributivo, con el fin de proceder posteriormente a asignar los recursos que financien uno y otro componente de la protección social».

2. Adecuación de las bases de cotización a los salarios realmente percibidos

El acercamiento de los topes máximos de cotización de los gru-

CUADRO N.º 4

**EFFECTOS SOBRE LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT
AL FINALIZAR EL AÑO 2020**

	<i>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (porcentaje)</i>	<i>FEDEA (Porcentaje)</i>
Pasar de 8 a 15 años calculado base reguladora	-0,16	-0,24
Modificación de los porcentajes de la base reguladora	-0,52	-0,35

pos 5 a 11 al tope máximo de cotización a la seguridad social (grupos 1 a 4) se efectuará en los términos que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico.

La incidencia total de esta medida sobre los ingresos por cotizaciones de la seguridad social, se estima en unos 38.000 millones de pesetas de 1997.

3. Reforzamiento de los principios de equidad y carácter contributivo del sistema de pensiones de la seguridad social

Esta medida tiene por objeto aumentar el número de años de cotización que se tendrán en cuenta para el cálculo de la base reguladora (se pasa de 8 a 15 años). El proyecto de ley establece que para las pensiones que se causen a partir de la entrada en vigor de la ley, se tomarán en consideración las bases de cotización de los 108 meses inmediatamente anteriores a aquel en que se produzca el hecho causante; a partir de 1 de enero de 1998, se considerarán 120 meses, y así sucesivamente cada año hasta llegar al año 2001; a partir de 1.º de enero de 2002, la base

reguladora se calculará de acuerdo con la fórmula general establecida en la ley.

Igualmente, el proyecto de ley pretende conseguir una mayor ponderación de la cuantía de la pensión en función de los años cotizados. En la actualidad, el porcentaje que se tiene en cuenta para determinar la cuantía de la pensión rompe el principio de proporcionalidad, ya que los primeros diez años de cotización dan derecho al 50 por 100 de la base promedio de cotización (5 por 100 por año), y por cada año adicional cotizado se obtiene sólo un 2 por 100 más, hasta completar los 35 que dan derecho al 100 por 100 de la base reguladora.

El proyecto de ley recoge una nueva escala de porcentajes aplicables a la base reguladora en la forma siguiente:

- un 50 por 100 para los primeros 15 años cotizados;
- un 3 por 100 adicional por cada año cotizado que supere los quince, llegándose a un 80 por 100 con 25 años cotizados;
- un 2 por 100 adicional por cada año cotizado que supere los 25, alcanzándose el 100 por 100 con 35 años de cotización.

Los efectos que estas medidas pueden tener en la reducción del

déficit han sido estimados por los estudios realizados, al finalizar el año 2020 (en porcentaje del PIB), en las cuantías que aparecen en el cuadro n.º 4.

4. Revalorización de las pensiones por el índice del coste de la vida

El proyecto de ley modifica el artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en el sentido de que todas las pensiones de la seguridad social, en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente Índice de Precios al Consumo previsto para dicho año.

Con arreglo a la legislación anterior (artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social), sólo las pensiones reconocidas por jubilación o por invalidez permanente, en su modalidad contributiva, cuya base reguladora se hubiera determinado de conformidad con lo establecido en los artículos 162.1 y 140, respectivamente, tenían derecho a ser revalorizadas por el Índice de Precios al Consumo. Para el resto de las pensiones reconocidas por el sistema de la seguridad social, su revalorización periódica sería acordada por el gobierno, teniendo en cuenta la elevación del nivel medio de los salarios, el Índice de Precios al Consumo y la evolución general de la economía, así como las po-

sibilidades económicas del sistema de la seguridad social. En la práctica, sin embargo, todas estas pensiones se han venido revalorizando por el Índice de Precios al Consumo.

Una novedad introduce el proyecto de ley, y es que la diferencia, en más o en menos, entre el Índice de Precios al Consumo previsto para un ejercicio, y en función del cual se practicó la revalorización, y el realmente producido se abonará o se absorberá en el ejercicio económico siguiente.

NOTAS

(1) Las cotizaciones financian no sólo pensiones de jubilación, sino también pensiones de supervivencia, orfandad e invalidez, gastos en servicios sociales, incapacidad laboral transitoria, asistencia sanitaria y protección a la familia. Las pensiones de jubilación representaron aproximadamente el 47 por 100 de los ingresos derivados de las cotizaciones por «contingencias comunes».

(2) Para MONASTERIO *et al.* (1996), dicha tasa es del 2,16 por 100.

(3) Dicha diferencia aumentaría si sólo se tuviera en cuenta la parte de cotizaciones sociales destinada a financiar pensiones de jubilación.

(4) Dichos gastos corresponden a sanidad, complementos de pensiones mínimas y otros gastos de menor cuantía.

BIBLIOGRAFÍA

- BARR, N. (1993), *The economics of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicholson, Londres.
- BENGOECHEA, J., y ERRASTI, J. M. (1994), «El futuro de las pensiones», *Información Comercial Española*, n.º 736.
- CARPIO y DOMINGO (1996), *Presente y futuro de las pensiones en España*, Ediciones Encuentro.

CÍRCULO DE EMPRESARIOS (1995), *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, Barea, *et alii*.

— (1996), *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, Piñera.

FEDEA (LA CAIXA) (1995), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, HERCE y PEREZ-DÍAZ.

— (1996), *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, HERCE, *et alii*.

FUNDACIÓN BBV (1996a), *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Directores: BAREA y GONZÁLEZ-PARAMO.

— (1996b), *Escenarios de evolución del gasto público en pensiones y desempleo en el horizonte 2020*, BAREA, CARPIO, DOMINGO, *et alii*.

INVERCO (1995), *Análisis de los sistemas de pensiones*, Towers Perrin.

JIMENO, J. F., y LICANDRO, O. (1996), *El equilibrio financiero de un sistema de reparto de pensiones de jubilación: una aplicación al caso español*.

LOPEZ GARCIA, M. A. (1991), «Sobre la reforma de la seguridad social: ¿Capitalización o fondos de capital?», *Investigaciones Económicas*, n.º 3, Fundación Empresa Pública.

— (1992), «El tránsito del reparto a los fondos de capital de la seguridad social: un modelo de simulación», *Revista Española de Economía*, n.º 2.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1995), *La seguridad social en el umbral del siglo XXI*.

MONASTERIO, C. *et al.* (1996), *Equidad y estabilidad del sistema de pensiones español*, Fundación BBV.

MUNOZ, R., y ESTEVE, F. (1995), «La economía básica de las pensiones de jubilación», ponencia en el *II Encuentro de Economía Pública*, Universidad de Salamanca.

SAMUELSON, P. (1958), «An exact consumption loan model of interest with and without the social contrivance of money», *Journal of Political Economy*, diciembre.

SEGURA, J. (1995), «Una reflexión sobre algunos programas de protección social», Fundación Empresa Pública, *Documento de Trabajo*, 9501.

ZUBIRI, Y. (1996), *Provisión pública versus provisión privada de los planes de pensiones*, Fundación BBV.

Resumen

El artículo comienza describiendo el marco teórico de la viabilidad financiera de un sistema de pensiones contributivas, señalando las variables que, a juicio de diferentes autores, se consideran claves para determinar dicha viabilidad. Pasa a continuación a analizar los diferentes estudios realizados en España para determinar la viabilidad financiera del sistema público de pensiones. Clasifica los estudios en dos grandes grupos: el primero, basado en los saldos resultantes en cada año de las proyecciones de ingresos y gastos del sistema, y el segundo, en las tasas internas de rendimiento. Los resultados obtenidos muestran la no sostenibilidad del sistema público contributivo de pensiones. En la última parte del artículo, se comentan las medidas adoptadas en España para hacer sostenible el sistema público de pensiones.

Palabras clave: sostenibilidad, viabilidad, sistema de saldos, TIR (tasa interna de rendimiento), separación fuentes de financiación, equidad, revalorización, carácter contributivo del sistema.

Abstract

This paper begins outlining the theoretical framework of the financial feasibility of a contributive pension system, showing the variables which, according to different authors, are considered most important to determine such feasibility. The paper goes on analysing different studies carried out in Spain to establish the financial feasibility of the public pension system. These studies are divided into two main groups: the first one, based on each year's balance between the projection of receipts and expenditures; and the second one on the internal rate of return. The results obtained show that the contributive public pension system is not sustainable. The last part of this paper refers to different measures taken in Spain to make the public pension system sustainable.

Key words: sustainability, feasibility, balance system, IRR (internal rate of return), separation of financial sources, equity, appreciation, contributive system.

JEL classification: H55.