

LOS PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES Y DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA

I.- INTRODUCCIÓN

Uno de los temas cruciales para la estabilidad económica en la Unión Europea es el de la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones públicas. Desde diversos Organismos Internacionales (FMI, Banco Mundial, OCDE) se ha mostrado la preocupación por el efecto que el envejecimiento de la población va a tener sobre las finanzas públicas, muy especialmente en lo referente a los sistemas de pensiones. La propia Comisión Europea ha alertado a los países de la Unión de los peligros que a largo plazo amenazan a un desarrollo económico estable, debido principalmente a los efectos económicos derivados de los sistemas de pensiones, aconsejándoles la adopción de medidas para ir corrigiéndolos paulatinamente. Francia, Alemania, Italia y Suecia han iniciado procesos de reformas de sus sistemas de pensiones públicas para hacerlos más sostenibles en el futuro.

En España, en 2001 finalizaron las reformas acordadas en el Pacto de Toledo que aprobó el Congreso el 6 de abril de 1995, convertido en norma

José Barea es Catedrático Emérito de la UAM

con rango de Ley el 15 de julio de 1997. La renovación del mismo fue precedida por la creación en el Congreso de los Diputados de una Comisión cuyo objetivo era analizar la situación del sistema contributivo de pensiones públicas. El 9 de abril de 2001 se firmó un Acuerdo sobre pensiones que paso a analizar.

Se aplazó hasta el 2003 el estudio de nuevas medidas para ampliar el período de cálculo de la pensión, lo que supuso un freno a la política iniciada en 1985, que culminó con el Pacto de Toledo, extendiendo a 15 años el período de cómputo. La base reguladora de las pensiones de viudedad se elevó del 45% al 52%, o al 70% cuando se trate de la única fuente de renta y existan cargas familiares; se elevó asimismo el límite de edad para percibir pensiones de orfandad, y se acordó un aumento progresivo de las pensiones mínimas de jubilación. Todas estas medidas tendían a aumentar la renta de los pensionistas más desfavorecidos, a las cuales no hay nada que oponer si las medidas se hubieran financiado con los impuestos generales, pero como no fue así, agravan la falta de proporcionalidad del sistema y, por tanto, su viabilidad financiera. Se eliminaron las barreras a la jubilación anticipada, estableciendo la posibilidad de jubilarse a los 61 años si se han cotizado 30 y se lleva seis meses en paro, lo que incide negativamente en la proporcionalidad del sistema y, por tanto, en su viabilidad financiera. Se estableció una disminución de las cotizaciones sociales para los trabajadores mayores de 55 años con una antigüedad de al menos 5 años; medida que agrava la sostenibilidad a largo plazo del sistema.

A los trabajadores mayores de 65 años que permanezcan trabajando se les exime del pago de cotizaciones sociales, medida acertada desde el punto de vista de la equidad ya que los años cotizados después de la jubilación no van a tener efecto en la cuantía de la pensión.

Se estableció de manera definitiva la asunción por el Estado, con cargo a los Presupuestos Generales, de los complementos a mínimos, asunción que se llevará a cabo en el plazo máximo de 12 años, medida acertada, ya que se trata de una decisión de gobierno que debe ser financiada por el Presupuesto como una actividad redistribuidora de la renta.

Dado el déficit existente en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, el Acuerdo estableció que se incluyera en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos los trabajadores por cuenta propia de los Regímenes Especiales Agrario y del Mar y que, previo un análisis, los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario se integren en el Régimen General de la Seguridad Social, medida acertada por razones de equidad y de viabilidad del sistema.

Se encuentra en discusión en las Cortes el Proyecto de Ley de Medidas en materia de Seguridad Social, que recoge los compromisos derivados del Acuerdo de 13 de julio de 2006, suscrito entre el Gobierno y los Agentes Sociales, que implica modificaciones en normas con rango de Ley. Vamos a analizar dichas modificaciones en tanto en cuanto influyan sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas contributivas.

En la Exposición de motivos, se dice que con las reformas que comprende el Proyecto de ley se avanza en la plasmación del principio de solidaridad y garantía de suficiencia mediante la paulatina mejora y extensión de la intensidad protectora. Los principios de solidaridad y suficiencia no tienen cabida en un sistema de pensiones contributivas que tiende a distribuir la renta de un individuo en su ciclo vital y no a redistribuir la renta.

En tal sentido la Ley prevé la posibilidad de que la suma de las pensiones de orfandad y de viudedad pueda rebasar el importe de la base reguladora del causante cuando el porcentaje aplicable para el cálculo de la pensión de viudedad sea del 70%, con el fin de que la aplicación de este último no vaya en detrimento de las pensiones de orfandad. La equiparación de las parejas de hecho a las matrimoniales lleva a extender el tratamiento seguido para la viudedad también con respecto al auxilio de defunción y a las indemnizaciones a tanto alzado en caso de muerte derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional. Se introducen asimismo modificaciones beneficiosas para los interesados que afectan a la concatenación de las prestaciones de incapacidad temporal y de desempleo, a la cotización a favor de los perceptores de subsidio por desempleo mayores de cincuenta y dos años por la contingencia de jubilación, que se realizará sobre una base más alta, y al futuro establecimiento de comple-

mentos por mínimos a favor de los pensionistas de incapacidad permanente total cualificada menores de sesenta años. Las medidas que se han enumerado tienden a elevar los ingresos de los pensionistas más desfavorecidos por razones de equidad, pero inciden de manera desfavorable en la sostenibilidad del sistema, por cuya razón deberían ser financiadas por el Presupuesto del Estado. Igualmente se prevén medidas de mejora de las pensiones de quienes las causaron anticipadamente como consecuencia de un despido antes de 1 de enero de 2002, así como la consideración como involuntaria de la extinción de la relación laboral cuando ésta se produzca en el marco de expediente de regulación de empleo; ambas medidas inciden negativamente en la sostenibilidad del sistema. Las medidas que afectan a la jubilación parcial, estimo que son de carácter mínimo; lo lógico hubiera sido que se hubiera eliminado totalmente o de haberse mantenido que hubiera tenido una fuerte repercusión negativa en la cuantía de la pensión.

Como en el Proyecto de Ley no se aborda la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora, a lo que se oponía frontalmente UGT, realiza la Ley una reforma de poca monta, estableciendo que para acreditar el período mínimo de cotización actualmente exigido para acceder al derecho a la pensión, se computarán únicamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias. Como tampoco se aborda la ampliación de la edad de jubilación a los 70 años con carácter obligatorio para tener derecho al total de la pensión, se introducen ciertos beneficios a favor de los que prolonguen voluntariamente su vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación.

En resumen, el Proyecto de Ley que hemos analizado no mejora la sostenibilidad del sistema de pensiones, sino que más bien la empeora.

2.- LOS PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD

Los Programas de Estabilidad presentados por los Estados miembros de la Unión Europea para el período 2002-2004 recogieron, por primera vez desde que se aprobó el Pacto de Estabilidad, previsiones sobre los siste-

mas públicos de pensiones. La obligatoriedad de incluir tal tema en los Programas es consecuencia de la preocupación de la Comisión, dada la elevada tasa de crecimiento del envejecimiento de la población europea.

En el Programa español se hizo constar que en el año 2000 el gasto en pensiones representó el 8,43% del PIB, porcentaje que iría descendiendo paulatinamente hasta el 2005, que sólo sería del 7,98%, para retomar el crecimiento que alcanzará el 8,03% del PIB en 2010 y el 8,25% en 2015, porcentaje que sin embargo aun sería inferior al habido en 2000. Por otra parte, se decía que se habían adoptado medidas para crear y dotar gradualmente un Fondo de Reserva para el sistema público de pensiones, que alcanzaría el 1% del PIB antes de 2004. Para la Comisión Europea el gasto en pensiones será más elevado que el figurado en el Programa de Estabilidad español, alcanzando el 9,3% en el año 2010, el 10,2% en 2020 y rebasará el 17,7% en 2050. A juicio de la Comisión la mayor carencia del Programa de Estabilidad es que no contiene información detallada sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la sostenibilidad de las pensiones a largo plazo.

La incógnita que realmente se presenta es si en el futuro nuestro sistema de pensiones públicas contributivas será sostenible. Para ello sería necesario que la tasa de crecimiento del PIB, que en definitiva condiciona la base fiscal del sistema, fuera superior al crecimiento autónomo del gasto en pensiones, que dependerá de las tasas de crecimiento de los pensionistas y de la pensión real media, que a largo plazo se moverá en torno al 3,5% acumulativo anual.

Los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones públicas contributivas español son: la globalización, la evolución demográfica, la equidad y la tentación de los políticos de utilizar el sistema como instrumento de captación de votos.

2.1. Las pensiones en un entorno económico muy competitivo

La Seguridad Social no puede considerarse aisladamente, sino integrada en el conjunto de la economía. En un mundo globalizado como el que ya estamos viviendo, las barreras comerciales que todavía subsisten irán desa-

pareciendo. Siete grandes áreas económicas quedarán en el futuro: Estados Unidos de América, Unión Europea, China, Japón, India, Rusia y América del Sur. La competencia será muy fuerte, y como ya está sucediendo, las áreas menos desarrolladas, que tienen salarios muy bajos, con gran abundancia de mano de obra y apenas protección social, inundan los mercados internacionales con productos de escaso valor añadido, pero a unos precios que desplazan a los que venían produciendo los países desarrollados, lo cual nos dice que en el futuro los países desarrollados tendrán que especializarse en productos de alta tecnología con fuerte valor añadido o tendrán que reducir sus costes salariales y de protección social. Como esto último será prácticamente imposible, España tendrá que adoptar un modelo de desarrollo competitivo, no con los países emergentes, sino con los países de la Unión Europea y con Estados Unidos y Japón.

Desgraciadamente, nuestro modelo de desarrollo es poco competitivo y está orientado hacia la demanda interna, como lo demuestra el fuerte déficit de la Balanza de Pagos, más del 8,5% del PIB en 2006, que ha ido creciendo desde 2001. Pero el cambio del modelo productivo no se hace por Decreto, sino por la mejora en la gestión de los factores que incrementan la productividad. La productividad pone de manifiesto la eficiencia en el uso de los factores de producción, tanto de capital humano como de capital tecnológico y de capital físico; a medida que esta eficiencia sea mayor, los costes unitarios de producción serán menores, lo que da lugar a un aumento de la productividad y, por tanto, de la competitividad internacional.

2.2. La evolución demográfica

Sobre una población de 18,6 millones de habitantes en 1900, las personas de 65 y más años sólo ascendían a 988.000, el 5,3%; en el año 2000, con una población de 40 millones, las personas mayores ascendieron a 6,7 millones, el 17%, lo que supone un aumento de 5,7 millones y una tasa de crecimiento medio acumulativo anual del 1,93%.

Al llegar en la década 2001-2010 los nacidos durante los años de la Guerra Civil y siguientes (generaciones nacidas entre 1936 y 1945) a los 65

años y más, la población de dicho grupo sólo aumenta en medio millón (tasa de crecimiento acumulativo anual del 0,69%), lo que nos lleva a pensar que hasta el 2010 el reto demográfico no será un factor de desequilibrio importante del gasto en pensiones. En la década siguiente (2011-2020) la población de 65 años y más aumentará en el entorno de 700.000 personas, por lo que la tasa media de crecimiento anual pasa a ser del 0,95%, que supone un fuerte aumento sobre la de la década anterior. A partir de aquí el aumento de las personas de 65 años y más adquiere un fuerte ritmo: en la década 2021-2030 de 1.400.000 personas (tasa acumulativa anual del 1,64%) y en la década de los treinta el aumento es de casi otro millón y medio de personas (tasa acumulativa anual del 1,45%). En el período 2020-2040 se producirá por tanto una fuerte incidencia del factor demográfico sobre el gasto en pensiones, sanidad y servicios sociales.

2.3. La equidad del sistema

Tan preocupantes como las consecuencias del reto demográfico son las que se derivan de la fuerte incidencia que la falta de equidad (proporcionalidad) tiene sobre el gasto en pensiones, al haberse utilizado el sistema como un instrumento de redistribución de la renta, y no como lo que es: un instrumento para distribuir la renta de un individuo entre consumo y ahorro en el ciclo vital de esa persona.

El sistema de pensiones contributivas español adolece de una falta absoluta de proporcionalidad, como lo demuestran las diferentes tasas de retorno obtenidas según los años de cotización: con 35 años el 4,4; con 25 años el 5,4; y con 15 años el 7,8. Otra muestra de esa falta de equidad nos la dan las tasas de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año, que son: en el régimen general del 91,9% con 35 años cotizados, del 73,6% a los 25 años, y del 45,8% con 15 años, las tasas más altas de la Unión Europea. La introducción del principio de solidaridad en el sistema de pensiones públicas contributivas ha llevado a éste a una situación extremadamente difícil.

La falta de equidad y el desequilibrio demográfico han originado una deuda implícita de las pensiones en vigor en 1996 del 109% del PIB que,

unida a la deuda invisible en la terminología del Fondo Monetario Internacional, derivada de los derechos de los actuales cotizantes, que asciende al 106% del PIB, da como resultado un montante del 215% del PIB, más de tres veces el importe de la deuda pública explícita de las Administraciones Públicas en el citado año 1996. Este montante global está sujeto para años sucesivos al proceso dinámico que se deriva del crecimiento del número de pensionistas, pensiones medias y cotizaciones que, al no reflejarse en las cuentas públicas, encubre la verdadera dimensión del esfuerzo que es preciso realizar para conseguir la sostenibilidad del sistema.

La falta de proporcionalidad conduce a la paradoja de que, si bien a corto plazo el aumento de cotizantes resuelve el problema de hacer caja para atender el pago de las pensiones, a largo plazo hace aumentar el desequilibrio del sistema, pagando una deuda con los cotizantes jubilados a cambio de contraer una deuda mayor para el futuro con los cotizantes en activo. La consecuencia es la fuerte deuda implícita e invisible de la Seguridad Social, de la que hemos hecho mención. Es lo que ha sucedido en España con la llegada de inmigrantes, que ayudan a mantener nuestro potencial de crecimiento pero no resuelven el problema de la Seguridad Social a largo plazo, sino que lo empeoran.

Se ha dicho que para dar respuesta a situaciones de crisis del sistema público de pensiones contributivas se ha creado el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Es un error conceptual pensar que con el citado Fondo queda resuelto el problema de no sostenibilidad del sistema, ya que para nada reduce los déficit futuros. Cualquiera que sea el activo financiero en que el Fondo se materialice, sólo servirá para cubrir la necesidad de financiación de los déficit futuros sin tener que acudir a préstamos, pero nunca para cargar a él directamente el gasto en pensiones. Este es el criterio del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) para los sistemas de pensiones públicas gestionadas por reparto, donde la constitución de reservas específicas pertenece a las Administraciones Públicas y no a los beneficiarios del sistema.

La OCDE ha estimado que en España, durante el período 2010-2050, las pensiones subirán en 8 puntos su participación en el PIB, lo cual quiere

decir que, manteniendo el tipo de cotización estable en dicho período, el déficit público aumentará en 8 puntos del PIB.

2.4. La tentación de los políticos de utilizar el sistema de pensiones como instrumento para captar votos

Existiendo nueve millones de pensionistas, puede darse en los políticos la tentación de establecer un mecanismo de intercambio de votos por aumento de pensiones. Esto ha sucedido con la falta de proporcionalidad del sistema, especialmente aguda en los regímenes especiales, que ha originado una fuerte deuda implícita e invisible de la Seguridad Social, tasas internas de retorno elevadas y tasas de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año de las más altas de la Unión Europea.

En junio de 1999, ante la proximidad de la convocatoria de elecciones, varias Comunidades Autónomas revalorizaron las pensiones no contributivas por encima del índice de precios al consumo. Los partidos de la oposición pidieron igualmente aumentar el importe de las pensiones mínimas contributivas por encima de la inflación, y el Gobierno, ante tal situación, negoció con los sindicatos un aumento superior al pedido por la oposición. El valor actualizado a una tasa de interés del 3% de la decisión adoptada supuso dos billones de pesetas, más del 2% del PIB; sin embargo, el efecto de este compromiso en el año 2000 era sólo de 60 mil millones de pesetas.

3.- PROPUESTAS DE REFORMAS

Para hacer frente a los problemas de no sostenibilidad del sistema de pensiones, efectuó las siguientes propuestas:

3.1. En relación con la globalización y un entorno económico muy competitivo

Los factores con influencia en la producción son:

- a) El capital humano, factor clave para el crecimiento de productividad, lo cual no quiere decir que un mayor gasto en educación y formación profesional suponga por este solo hecho un crecimiento de la productividad. Necesidad de gestionar mejor estos factores de producción.
- b) La investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) es otro de los factores necesarios para impulsar la productividad y, por tanto, el crecimiento sostenible. En esta política, España gasta la mitad de la media europea, y además me surge la duda de si realmente se gestionan con eficiencia los escasos recursos que se destinan a investigación.
- c) Las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) se han revelado como un factor fundamental para el crecimiento de la productividad. En España el proceso de transformar información en conocimiento, éste en innovación y ésta en crecimiento, es poco eficiente; tanto el poder público como las empresas deberían implicarse en este proceso.
- d) El capital físico (infraestructuras) es otro de los factores que impulsan el crecimiento de la productividad.
- e) La reforma del mercado laboral podría hacer compatible un incremento de productividad con un ritmo elevado de generación de puestos de trabajo.

En este entorno económico de modelo de desarrollo competitivo, que tanto el poder público como la empresa tendrán que impulsar con gran velocidad, es en el que vamos a insertar el sistema de pensiones futuro, en el bien entendido que si lo primero no se consigue, el sistema de pensiones no será viable financieramente, ni siquiera con las reformas que propondremos.

El modelo social europeo es mucho más humano que el de Estados Unidos, pero si no se mantiene dentro de ciertos límites, que hagan posible no perder competitividad, se hará inviable.

3.2. Reformas permaneciendo dentro del sistema de reparto¹

a) Para corregir la falta de equidad (proporcionalidad) que tiene el sistema de pensiones contributivas serían necesarias modificaciones legales para establecer la conexión que debe existir entre aportaciones (cotizaciones) y percepciones (pensiones). Estas modificaciones serían las siguientes:

- La base reguladora de las pensiones se calcularía en función de todo el período contributivo. La carrera de seguro del trabajador, es decir, sus cotizaciones a la Seguridad Social, ha ido subiendo en función del incremento de sus salarios; por tanto, para que exista equivalencia financiera debe darse una conexión de la pensión con las cotizaciones efectuadas.
- Todos los regímenes de la Seguridad Social deben tener la misma presión contributiva, es decir, que la suma de las cuotas del trabajador y del empresario represente el mismo porcentaje de la base contributiva del trabajador.
- El porcentaje que ha de aplicarse a la base reguladora para calcular la pensión sería proporcional al número de años cotizados.

Con tales modificaciones legales hemos efectuado una simulación utilizando una tasa de interés del 3%, teniendo en cuenta el siguiente entorno macroeconómico: 2% de tasa de inflación y 1% de crecimiento en términos reales de los salarios, que las pensiones de viudedad se mantengan en las cuantías que resultan de la legislación vigente, y que las pensiones se revaloricen anualmente al 2% (tasa de inflación), resultando que las tasas de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año del régimen

¹ Propuesta que efectué en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas "Una solución para la viabilidad financiera del sistema de pensiones contributivas". *Papeles y Memorias*. I Centenario de la Seguridad Social. Número VIII. Julio, 2000.

general, para que exista proporcionalidad, serían del 62,8% para los que trabajan 35 años, del 43,2% con 25 años, y al 24,8% con 15. Ello supone una fuerte reducción en relación con las actualmente existentes y muestra la falta de proporcionalidad del sistema y su falta de viabilidad futura si no se efectúan las modificaciones legales que hemos enumerado. En los regímenes especiales las reducciones serían aun mayores.

- Para que exista una mayor equidad, la distribución del total de la cotización social debería ser del 50% a cargo del empresario y 50% a cargo del trabajador.
- b) Otra de las causas de los desequilibrios financieros que pueden sobrevenir en un sistema de pensiones públicas contributivas y de reparto se encuentra en el envejecimiento demográfico.

Con la restricción presupuestaria de que el tipo de cotización a la Seguridad Social no aumente, tanto porque la corrección del desequilibrio recaería sobre los trabajadores en situación activa, como por el efecto que tendría sobre la competitividad, una vez restablecido el principio de proporcionalidad en la forma que acabamos de exponer (que daría lugar a una corrección de los desequilibrios financieros derivados de la falta de equidad), si en el futuro se produjeran nuevos desequilibrios financieros, que serían debidos al desequilibrio demográfico, la solución para hacer viable el sistema se encuentra en rebajar la tasa de sustitución de las remuneraciones en activo por la pensión, solución que por otra parte está implícita en un sistema de reparto. Stiglitz consideró que, por razones de equidad, las rebajas deben ser soportadas por la generación de personas mayores (jubilados) causante del desequilibrio financiero. Otra solución sería alargar la edad de jubilación forzosa a los 70 años.

- c) El cierre de todos los circuitos que los políticos pueden emplear para utilizar las pensiones como un instrumento de captación de votos es muy difícil de establecer, a menos que la ley disponga taxativamente que los desequilibrios originados en el sistema de pensiones públicas

contributivas derivados de intervenciones públicas serán financiados con cargo a los Presupuestos del Estado.

Para el intercambio de pensiones por votos se argumentan criterios de solidaridad, que van en contra de nuestro ordenamiento jurídico, que establece como objetivo del sistema garantizar pensiones de tipo proporcional y contributivo, pudiendo por tanto decirse que es éste el criterio de equidad asumido por el sistema de pensiones contributivas español. La utilización de criterios de solidaridad da entrada a supuestos de redistribución horizontal o vertical, que dan lugar a la aparición de desequilibrios financieros por romperse la conexión que, en todo caso, debe existir entre pensiones con importes cotizados. Únicamente deben tener acogida supuestos de redistribución horizontal derivados de personas con riesgos distintos y cotizaciones iguales, por tratarse de un sistema de protección social donde no es posible fijar prima distinta en razón del riesgo, como sucede en los seguros privados (ejemplo, diferente esperanza de vida entre mujeres y hombres).

3.3. Al margen del sistema de reparto

Las soluciones que se han propuesto son las siguientes:

- a) Pasar a un sistema de capitalización gestionado privadamente.

La evolución demográfica no tendría incidencia en este sistema. Sí tendría fuerte incidencia sobre el déficit y la deuda, y, en su caso, sobre la presión fiscal, resultando por ello inviable el paso de uno a otro sistema. En efecto, como las cotizaciones sociales se destinarían a constituir fondos que garantizaran las pensiones futuras de los actualmente en activo, quedarían sin cobertura financiera las pensiones actualmente en vigor, así como las en curso de perfeccionamiento. La única forma de evitar tan fuerte incidencia sobre el déficit es elevar la presión fiscal, pero en un mundo cada vez más globalizado, sometido a una fuerte competitividad, no sería posible.

- b) Pasar a un sistema mixto reparto-capitalización, gestionado el de capitalización por el sector privado

El déficit del sistema de reparto se irá incrementando a medida que los trabajadores opten por el sistema de capitalización; en la misma cuantía aumentaría la deuda pública.

No existe aumento de la presión fiscal; la aportación total al nuevo sistema sería obligatoria e idéntica a la que se hubiera efectuado al sistema de reparto. Para los que permanezcan en el sistema de reparto, total o parcialmente, subsistiría la falta de proporcionalidad del sistema, haciéndolo inviable.

3.4. Solución que propongo: pasar del sistema de reparto al de capitalización, sin incidir en el déficit, en la deuda y en la presión fiscal

El paso al régimen de capitalización del sistema de pensiones públicas de reparto estaría integrado en el marco del SEC-95, y tiene el condicionante de que la gestión del sistema de capitalización sea pública, es decir, se efectúa por un organismo público de la Seguridad Social con personalidad jurídica independiente –en lo sucesivo, Fondo de Capitalización de Pensiones de la Seguridad Social (FCPSS).

Paso a exponer el estudio realizado² para solventar los retos demográficos y de equidad, sin que ello suponga incidencia en el déficit público ni en la deuda; puede pensarse que ésta es la cuadratura del círculo. La propuesta es la siguiente:

Primero.– En este sistema de capitalización, las cotizaciones sociales serían ingresadas en el FCPSS. En Contabilidad Nacional dichas cotizaciones aparecerían en el Sector Administraciones Públicas (SS) como un recurso de la cuenta de distribución secundaria de la renta, y las pensiones pagadas por el FCPSS figurarían como empleo en el mismo Sector. La materialización de las reservas específicas para hacer frente

² Con mayor amplitud puede encontrarse en “Una visión para la viabilidad financiera del sistema de pensiones contributivas”. Academia de Ciencias Morales y Políticas. I Centenario de la Seguridad Social. *Papeles y Memorias*. Núm. VIII. Julio, 2002.

a los compromisos de pensiones futuras a los cotizantes aparecerá en la cuenta financiera del Sector Administraciones Públicas SS (AAPP.SS).

Segundo.- El pago de las pensiones vigentes del sistema de reparto aparecerá en el Sector AAPP.SS contabilizado como empleo en la cuenta de distribución secundaria de la renta como pensiones pagadas por la SS (sistema de reparto).

Tercero.- De lo expuesto se deduce que el sistema de capitalización de pensiones de la SS (FCPSS) tendrá capacidad de financiación del mismo importe que la necesidad de financiación del sistema de reparto de la SS, con lo cual el paso de un sistema de reparto a capitalización gestionado públicamente no tiene incidencia sobre el déficit público.

Cuarto.- La necesidad de financiación del sistema de reparto se cubre a través de la emisión de deuda por la SS, que es tomada por el FCPSS para materializar sus provisiones técnicas. La deuda deberá estar avalada por el Estado, y no se computa a efectos de determinar la deuda pública en circulación a final del año, ya que se eliminaría en el proceso de consolidación.

Quinto.- El tipo de interés de la deuda pública estaría en el entorno del 3%. Dichos intereses suponen un aumento de las reservas técnicas, pudiendo considerarse, de acuerdo con el SEC, como una prima complementaria correspondiente a las rentas generadas por la inversión de las provisiones.

Sexto.- La introducción del sistema de capitalización en las pensiones públicas contributivas deja sin cobertura financiera a las pensiones de los que estén trabajando en el momento en que se produzca el cambio del sistema, ya que la Seguridad Social no ha constituido las provisiones técnicas para hacer frente a los derechos en curso de adquisición. Según estimaciones efectuadas, el importe de dichas provisiones sobrepasaba en el año 1995 el PIB.

Es evidente que los derechos en curso de adquisición, o al menos las cotizaciones ingresadas por cada trabajador en el curso de su vida laboral, habría que restituírseles a los cotizantes en el momento de su jubilación para ingreso en el FCPSS. Para garantizar tal derecho es necesario constituir la oportuna provisión ¿Cómo hacerlo?

Séptimo.- El SEC-95 ha incorporado al sistema los flujos que afectan directamente al patrimonio, y que no se deben por tanto a operaciones de bienes y servicios, de distribución o financiación. Entre ellos figura la rúbrica “Otras variaciones del volumen de los activos financieros y pasivos n.c.o.p” (K-10). El SEC-95 considera como variaciones patrimoniales las que resultan en un sistema de pensiones de prestaciones definidas que proceden de cambios de la estructura de las prestaciones. Este flujo no tiene por tanto incidencia en la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas.

Octavo.- Con cargo a la provisión para pensiones en curso de perfeccionamiento habría que entregar al FCPSS el importe que corresponde a los trabajadores que se vayan jubilando, que serviría, junto a las cotizaciones que haya ingresado en él y sus correspondientes rendimientos, para calcular la pensión a percibir del FCPSS.

Noveno.- Para financiar tales entregas, la Seguridad Social tendrá que emitir deuda pública avalada por el Estado, que servirá al FCPSS para materializar sus provisiones técnicas. La deuda que se emita no computa a efectos de determinar la deuda pública en circulación, ya que se consolida.

Décimo.- La gestión del sistema propuesto podría ser privatizada en el momento en que desaparecieran los pensionistas del sistema de reparto, si bien en ese supuesto se imputarían como deuda pública la emitida para pagar las pensiones reconocidas al entrar en vigor el régimen de capitalización (deuda implícita) y la emitida para hacer frente a los derechos de los actuales cotizantes (deuda invisible)

Con Lindbeck, diría que la idea básica que late detrás de lo que he expuesto es salvar el sistema público de pensiones, que constituye el mejor

instrumento de cohesión social de la Unión Europea, y como él, opino que hoy día el Estado del Bienestar se encuentra más amenazado por algunos de sus amigos más fervorosos, que pugnan por reglas que tienden a minar su base económica, que por sus propios enemigos.

dia, que la

vespertinas

En Nueva Revista sabemos
alrededor

donde encontrar las claves
mente som-

de la realidad política y cultural.
ba una luz;

unos cuatro

e la noche.

Nueva Revista

www.nuevarevista.com

Suscripciones:
91 519 97 56