

Autor(es): **M^º del Carmen Moreno Moreno**

Título: **Análisis económico del sistema de pensiones públicas**

Resumen:

1. INTRODUCCION

Con el transcurso del tiempo, los sistemas de pensiones públicas se han convertido en un importante programa de transferencias de renta del sector público y, por tanto, en uno de los ejes fundamentales del denominado Estado de Bienestar, cuyas repercusiones sobre aspectos políticos, económicos y sociales no son nada despreciables en la actualidad en todos los países desarrollados..

La aparición y desarrollo de estos programas públicos obedece, en cierta forma, a la existencia de algún fallo de mercado que hace necesaria la intervención pública para solucionar problemas concretos de la sociedad en un momento determinado. Sin embargo, con el tiempo las condiciones de partida cambian y aparecen nuevas circunstancias económicas y sociales que han hecho que en los últimos años estos programas sean objeto de un intenso debate en todos los países. El atractivo del tema no sólo radica en todo lo anterior, sino que además se trata de un tema en que para su estudio completo y detallado se pone en marcha todo el instrumental analítico que utiliza el hacendista : incidencia, eficiencia, efectos económicos, principios de equidad, etc.

En este trabajo nos centraremos básicamente en el capítulo de pensiones de jubilación en su modalidad contributiva, pues constituyen con mucho el capítulo más voluminoso de gastos de la Seguridad Social y son las que en los últimos años han protagonizado un importante debate público acerca del principal problema de la Seguridad Social que es hoy su inestabilidad financiera.

El objetivo será analizar las pensiones de jubilación, partiendo de la justificación de la intervención pública, los objetivos que persigue y sus implicaciones financieras y de diseño. En la sección 3, describiremos las características institucionales y la importancia cuantitativa de estos programas en España y en Europa. A continuación, en la sección 4, se revisarán los problemas de las pensiones públicas en cuanto a su sostenibilidad financiera y, dado su volumen, señalaremos de forma sintética la incidencia que estos programas tienen sobre variables económicas tan relevantes como el ahorro y la oferta de trabajo, así como, su contribución al objetivo de equidad. El apartado 5, revisa y evalúa las propuestas de reforma que han sido realizadas desde diferentes ámbitos de la sociedad, para finalizar con las medidas adoptadas recientemente por el ejecutivo en materia de pensiones en julio de 1997. Finalmente, la sección 6, presenta una serie de conclusiones que nos ha sugerido el estudio del tema.

2. FUNDAMENTOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL MARCO DE LA ECONOMIA DEL BIENESTAR

El sistema de pensiones de la Seguridad Social es un programa público que proporciona a los ciudadanos una fuente segura de rentas cuando se pierde la capacidad de obtenerlas por alguna circunstancia ajena a la voluntad del individuo : jubilación, incapacidad o muerte. Estos programas se denominan de sustitución de rentas y poseen las características siguientes :

- a. Para acceder a sus beneficios es necesario haber realizado pagos periódicos al Sector Público denominados cotizaciones.
- b. La participación en estos programas es obligatoria tanto para trabajadores como para empresarios.

Las pensiones de jubilación (excepto las no contributivas) pertenecen a estos programas y son el capítulo de prestaciones económicas más importante tanto en España como en el resto de los países. (Concretamente, en España representan el 56% del gasto total en Pensiones para 1997).

Llegados a este punto podemos plantearnos las cuestiones siguientes : ¿ Por qué interviene el Sector Público en el mantenimiento de la renta en la jubilación ? . ¿Por qué obliga a los individuos a participar en los programas ? . ¿Por qué la gestión de estos programas es pública y no privada ? . A responder a estas cuestiones dedicamos el punto siguiente.

1. JUSTIFICACION DE LA INTERVENCION PUBLICA

Desde la literatura se han sugerido diversas justificaciones para la existencia de programas públicos de pensiones dentro del marco de la Economía del Bienestar convencional. Si los individuos planificaran de forma racional su futuro, la intervención del Sector Público tendría escasa justificación, ya que éstos ahorrarían de la forma más rentable posible de cara a obtener recursos para la etapa de jubilación. Sin embargo, es un hecho que las decisiones a largo plazo y con gran incertidumbre conllevan comportamientos poco racionales por parte de los ciudadanos, proporcionando una serie de razones para la intervención pública :

- a. **Efectos externos.** El hecho de que algunos ciudadanos, por falta de previsión, no ahorrasen nada durante toda su vida activa daría lugar a situaciones de pobreza y miseria extrema que obligarían a la sociedad a transferirles renta en el futuro, con el consiguiente coste en términos de renta. La intervención pública, al obligar a todos los ciudadanos a prevenir el futuro, elimina ese efecto externo negativo, ya que no sólo se benefician de estos programas los propios perceptores de la pensión sino la sociedad que hubiera tenido que realizar transferencias de renta en ausencia de programas públicos de pensiones.

- b. **Información imperfecta y costosa.** Ante la incertidumbre en la esperanza de vida resulta difícil y costoso para un individuo planificar cual sería el ahorro suficiente para su vejez. Como alternativa podría sugerirse el que alguna institución pública realizara este tipo de trabajo. Sin embargo, además de los gastos que esto supondría para la institución, el coste de tiempo para el ciudadano que implica el obtener información y la toma de decisiones no se eliminaría. En este sentido, con el objeto de eliminar estos costes sería más eficiente que se realizara a través de la obligatoriedad de un programa público.

- c. **Paternalismo.** Incluso ante una planificación perfectamente racional por parte de los ciudadanos, se darían casos de extrema pobreza. La idea es que hay algunos individuos cuya tasa de sustitución intertemporal es muy baja (prefieren mucho más el consumo presente que el consumo futuro) o tienen una aversión al riesgo muy reducida (arriesgan a que mueren antes de llegar a la jubilación), y cometerían el error de subestimar sus necesidades de vejez. Los programas públicos obligatorios tratan de mejorar el bienestar de los "miopes" evitando el que puedan tener equivocaciones costosas.

Por tanto, básicamente por razones de eliminación de la pobreza en la ancianidad, se justifican los programas de pensiones obligatorios. Pero estas razones no son suficientes para justificar el que la provisión sea pública. Este objetivo podría lograrse, al igual que ocurre con otro tipo de seguros, obligando a los individuos mediante Ley a adquirir un plan de pensiones privado, de forma que todo el mundo estuviese cubierto frente a las contingencias futuras.

Existen, sin embargo, razones que podríamos denominar de eficiencia y equidad que sugieren la necesidad de una cobertura pública.

- a. La existencia de **riesgos sociales.** Un riesgo de carácter social surge cuando de producirse la contingencia, afecta de forma simultánea a toda la población o a una parte sustancial de la misma (ejemplos son las guerras, las inundaciones, los terremotos, etc.). Un empresa privada no puede cubrir un riesgo social porque de producirse la contingencia tendría que pagar a todos los asegurados al mismo tiempo y probablemente iría a la quiebra. Por eso, en la práctica las empresas sólo cubren riesgos privados y no riesgos sociales.

En cambio el Sector Público si puede cubrir riesgos sociales porque dispone de recursos adicionales (impuestos o deuda pública) a los de las primas de los asegurados para hacer frente a los riesgos sociales.

Las pensiones están sujetas a riesgos sociales derivados de la incertidumbre de los tipos reales de interés. Un descenso en los tipos reales de interés es un riesgo social, porque afecta simultáneamente a todos los trabajadores. Las empresas privadas no pueden eliminar el riesgo y, por ello, es muy difícil que se comprometan a rentabilidades fijas en pagos a tan largo plazo.

b. **Riesgo de quiebra.** El resultado de una mala gestión es la quiebra financiera. Si esto ocurre en una empresa privada, el ahorrador perdería todo lo ahorrado. En el Sector Público la mala gestión también puede estar presente pero, en cambio, el riesgo de quiebra no se contempla. Desde la literatura se ofrecen distintas soluciones para evitar el riesgo de quiebra de la empresa privada que van desde establecer un plan de inspección por parte del Sector Público que garantice en cualquier momento la solvencia financiera ; el establecimiento de un consorcio privado formado por un conjunto de empresas privadas que se hiciera cargo de las pensiones en caso de una mala gestión; o que el último garante fuera el Sector Público. Sin embargo, como destaca Zubiri (1996), la experiencia nos enseña que ninguna de estas soluciones sería suficiente para garantizar la solvencia financiera de la empresa privada, además de señalar que si el Sector Público tuviera que hacerse cargo de una mala gestión privada presentaría problemas de índole conceptual y práctico. Primero, la empresa privada se caracteriza por una supuesta mayor eficiencia que en el Sector Público, segundo, la garantía de una cobertura pública induciría a las empresas privadas a adoptar inversiones arriesgadas en la confianza de que si fracasan se haría cargo el Sector Público.

c. **Selección adversa.** Dado que estos programas tienen un alto grado de cobertura, si fueran gestionados por el sector privado, las primas individuales no sólo deberían depender de la renta a sustituir en el futuro, sino también de la distinta probabilidad de que el individuo pueda sufrir la contingencia. A igual capital asegurado, un minero tendrá que pagar mayores primas que un administrativo, porque tiene mayor riesgo en el trabajo y su época de inactividad es más extensa. Por otro lado, las mujeres al tener una esperanza de vida mayor que la de los hombres tendrían que pagar mayores primas.

Desde una concepción de equidad esto no sería aceptable y habría que establecer primas iguales para todos con el mismo capital asegurado, lo que implica una alteración de los criterios actuariales privados, convirtiéndose, por tanto, en un argumento de importante peso para la gestión pública de los programas.

d. **Distintas prestaciones.** Otro argumento de equidad se centra en el pago de las pensiones. En el sector privado las diferentes capacidades de renta de los individuos darían lugar a diferentes pensiones. Así individuos con capacidad baja recibirán pensiones mínimas. El Sector Público, en cambio, trata de eliminar esas diferencias otorgando pensiones a unos y otros con un cierto elemento redistributivo.

e. **Costes directos e indirectos.** Los programas privados tienen asociados costes de transacción y administración mayores que los públicos, al ofrecer las empresas privadas seguros casi personalizados en función de las características de los asegurados. No obstante, parece que esta diversidad es una alternativa más eficiente que la que ofrece el Sector Público, pero la diversidad tiene costes no despreciables. Por un lado, obliga a los individuos a gastar recursos y tiempo en el proceso de selección de alternativas más idóneas. Por otro, desde la empresa, los costes son mayores al tener que gestionar muchos programas, lo que redundaría en la rentabilidad del capital asegurado (menores prestaciones). En el Sector Público sólo existe un programa uniforme para todos y su actuación estaría justificada sólo si los costes de la diferenciación superan a los beneficios de ésta.

Todas estas razones, unas más sólidas que otras, suelen considerarse como justificaciones suficientes para el establecimiento de un sistema de pensiones público. Ahora bien, es cierto que resulta más fácil encontrar razones suficientes para justificar la intervención pública, que determinar los criterios que deberían guiar el método de financiación y el diseño de estos programas, sobre todo porque depende de los fines y objetivos que se pretendan conseguir con el sistema de pensiones.

2. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE PENSIONES PÚBLICAS

Es sabido que en la práctica los sistemas de pensiones públicas contemplan una mezcla de objetivos que entran en conflicto y que es necesario delimitar para establecer de forma clara la estructura de las prestaciones, el propio diseño institucional y los instrumentos de financiación más adecuados desde la lógica económica.

De hecho, tal y como se configuran en la actualidad los programas de pensiones de la Seguridad Social pretenden alcanzar dos objetivos contrapuestos : uno asignativo (transferir capacidad adquisitiva individual de los periodos activos a los pasivos) y otro redistributivo (redistribuir renta entre e intrageneraciones). Dos objetivos que representan un difícil compromiso entre seguro de rentas (equidad individual) y bienestar social o solidaridad.

Mientras que el primer objetivo de seguro de rentas hace referencia al grado en que las pensiones están relacionadas con las contribuciones pagadas por los individuos, el segundo objetivo de bienestar o equidad social persigue proporcionar a todas las personas una renta mínima en la vejez, con independencia de los pagos efectuados. En el primer caso, tendríamos las pensiones contributivas suficientes y en el segundo estaríamos hablando de las pensiones no contributivas o contributivas insuficientes.

Se trata de objetivos en conflicto que no podrán conseguirse simultáneamente a través de un mismo programa. Cumplir con los dos objetivos al menor coste posible exige disponer de dos sistemas separados. Esto es, si se establece una estrecha relación entre aportaciones y prestaciones, aquellos individuos de bajas rentas obtendrían pensiones por debajo incluso del objetivo de renta mínima o ninguna pensión. En el otro extremo, si se establecen pensiones de cuantía considerable con independencia de los pagos satisfechos, se estaría atentando contra el principio de equidad individual.

Estas dos formas alternativas de contemplar el sistema de pensiones tiene su origen en la configuración de los sistemas de pensiones en torno a dos modelos teóricamente distintos de Seguridad Social. Los modelos de corte continental (modelos Bismarck (1981)), basados en la profesionalidad y el carácter contributivo, que tienden, fundamentalmente, a procurar el mantenimiento del nivel de vida de los trabajadores ante contingencias protegidas (incapacidad, vejez, muerte), y los modelos de corte universal (modelos Beveridge (1942)) que se dirigen más específicamente a la cobertura de necesidades básicas de todos los ciudadanos por el hecho de serlo.

La evolución histórica de la mayoría de los sistemas de protección social de los países desarrollados ha conducido a la confluencia de los dos sistemas en un sistema mixto (modelo universal con profesional) en un intento de dar respuesta a dos objetivos : proporcionar cobertura cada vez más generalizada y atender a las circunstancias específicas de cada ciudadano.

Mientras exista una ambivalencia de objetivos, el diseño del programa de pensiones será propenso a inequidades e ineficiencias, y requerirá que el sistema se defina como un mecanismo de ahorro obligatorio o como un programa de lucha contra la pobreza. Esta delimitación de objetivos es esencial para elegir el método de financiación más adecuado y el diseño del sistema en general.

Todo esto no sólo es sensato desde el punto de vista financiero y económico, sino que, además, permitiría aplicar con propiedad el concepto de déficit al sistema de pensiones, que en caso de existir, implicaría la realización de transferencias de renta de los ingresos generales para equilibrar el sistema. Transferencias que no serían deseables si el sistema tiene como objetivo básico el seguro de rentas, sin componente redistributivo alguno.

2. DISEÑO DEL SISTEMA E IMPLICACIONES FINANCIERAS

De lo señalado en la sección anterior se deduce la importancia que tiene el separar las dos vertientes que actualmente contemplan los programas de pensiones. En la medida que al programa de pensiones de la Seguridad Social se le atribuye un aspecto propiamente de seguro y que puede contemplarse como un mecanismo de asignación intertemporal de recursos de un individuo de su periodo activo al periodo de la jubilación, parece deseable que su financiación se base en la estricta proporcionalidad entre beneficios a percibir, cuantía y perfil temporal de los pagos individualizados. Esto no significa que el objetivo redistributivo quede rechazado. El procurar recursos suficientes a personas mayores que no han tenido la posibilidad de sumarse al sistema es algo que la mayoría de los ciudadanos aceptaría sin dudarlo. Pero se trataría, en todo caso, de un programa de transferencias de rentas de quienes tienen mayor capacidad económica a quienes no alcanzan un nivel mínimo de subsistencia a través de un programa independiente del programa de seguro financiado por el sistema impositivo general.

Dejando al margen los programas de mayor cobertura social, nos centramos en los programas de seguro de rentas. La naturaleza esencial de los programas de

pensiones contributivas están basados en una relación cuotas-prestaciones. Esta relación puede instrumentalizarse técnicamente a través del sistema de capitalización o sistema de reparto como dos formas básicas de financiación, sin perjuicio de que se puedan articular otros sistemas denominados híbridos o mixtos y que son una mezcla de los dos anteriores.

Si se opta por el **sistema de capitalización**, la seguridad social actuaría de forma análoga a un fondo de pensiones privado. Es decir, las cotizaciones sociales que paga cada individuo se invierten en un activo con rentabilidad y llegada la edad de jubilación de los trabajadores recibirán una pensión que se pagaría con las cotizaciones que realizaron y los intereses que han generado. De esta forma cada persona se paga (con su ahorro pasado) su pensión de jubilación.

Con un **sistema de reparto** en cada momento del tiempo las cotizaciones que pagan los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de quienes están jubilados en el momento presente. Cuando estos trabajadores en activo se jubilen, sus pensiones se pagarán con las cotizaciones de quienes están trabajando en ese momento.

¿Cómo se instrumentalizan y se relacionan estos dos sistemas ?.

En el sistema de reparto los fondos disponibles para pagar pensiones vienen dados por :

$$\text{Fondo} = cwL$$

c : cotización, w : salario medio, L : población ocupada o nivel de empleo.

La tasa de rendimiento de este fondo es igual a la tasa de crecimiento de la base impositiva (wL). Entonces, si los salarios crecen a un tasa w' y el empleo a una tasa L' , la tasa de crecimiento anual de los fondos disponibles es igual a la suma de las tasas de crecimiento del salario real y del empleo, es decir, **la tasa de crecimiento de la renta salarial** ($w' + L'$).

El modelo de capitalización tiene una tasa de rendimiento igual al tipo de interés vigente en el mercado (r).

Cuando $(w' + L') > r$, el sistema de reparto será más beneficioso que el de capitalización. La relación entre tasas de crecimiento salarial y de rendimiento de capital proporciona una indicación de la deseabilidad de un método sobre otro. Si con una perspectiva temporal fuera mayor la primera que la segunda, podría argumentarse la superioridad del sistema de reparto. Luego que la tasa de rendimiento salarial sea superior a la del rendimiento del capital proporciona una inclinación hacia la superioridad del sistema de reparto y es una condición necesaria, aunque no suficiente para que los individuos salgan ganando con una seguridad social basada en el método de reparto. Por el contrario, con una relación a la inversa de las tasas en consideración, un sistema de capitalización podría resultar mas ventajoso en términos de renta.

Así, cuando hay perspectivas de crecimiento de la población empleada y del crecimiento de la productividad, el sistema de reparto es atractivo. Si las tendencias de población cambian y las perspectivas de productividad son menos prometedoras, el sistema de reparto se convierte en un mecanismo de redistribución de renta intergeneracional perverso, perjudicando a unas generaciones sobre otras.

El siguiente cuadro resume de forma sintética las principales características de cada uno de estos sistemas :

REPARTO	CAPITALIZACION
1. El individuo no cotiza para su propia pensión.	1. El individuo cotiza para su propia pensión.
2. Las cotizaciones-prestaciones no están ligadas por un fondo de capital, ya que las pensiones actuales se financian con lo que se recauda de cotizaciones de los activos.	2. Las cotizaciones-prestaciones están ligadas mediante un fondo de capital, ya que la pensión es una reasignación de renta del individuo de los periodos activos a los pasivos.
3. Permite pagar pensiones de jubilación desde el momento en que se crea el sistema.	3. Deben transcurrir muchos años para obtener una pensión, ya que deben acumularse reservar suficientemente grandes para pagar pensiones.
4. Las cantidades aportadas por los activos determinan las pensiones actuales	4. La cantidad aportada por cada individuo determina su pensión futura.
5. El sistema de reparto tiene una rentabilidad implícita derivada del crecimiento de la base de cotización : (crecimiento económico (productividad) y crecimiento demográfico (número de cotizantes).	5. El sistema tiene un rendimiento explícito por los fondos que es el tipo de interés aplicable.
6. El sistema de reparto protege a las pensiones frente a la inflación, ya que los salarios reales se mantienen constantes por lo que las contribuciones de los activos están indicadas por la inflación.	6. No corrige el efecto de la inflación porque el rendimiento que se obtiene es el tipo de interés real y no nominal.
7. En un sistema de reparto hay tres tipos de generaciones implicadas. La inicial (no contribuye y recibe pensión), la intermedia (contribuye y recibe pensión) y la terminal (contribuye y no recibe pensión).	7. Con el sistema de capitalización desaparecen los riesgos de la coyuntura entre activos y pasivos así como desaparecen la distribución entre generaciones.

8. El sistema de reparto se caracteriza como un acuerdo o contrato intergeneracional por el que las generaciones activas dan soporte a las jubiladas a cambio de un compromiso de que cuando alcancen la edad de jubilación también ellos recibirán la pensión. El carácter de seguro surge a través de un intercambio de promesas entre generaciones a través de un "contrato social" implícito.

8. No vincula a generaciones futuras a realizar contrato explícito porque solo está implicada una generación. Obliga a tener cuentas personales para cada uno de los cotizantes.

Ambos sistemas se dan en la realidad (Chile es un ejemplo de aplicación del sistema de capitalización) pero en la mayoría de los países, incluido España, el sistema público de pensiones es el de reparto.

Los dos sistemas tienen ventajas e inconvenientes y las preferencias por uno u otro no es fácil de establecer. Como denuncia López García (1984), la mayoría de los analistas se basan en proponer el reparto o la capitalización tan sólo en una comparación de las tasas de rendimiento. Sin embargo, esto no es suficiente como acabamos de ver. La aplicación de uno u otro sistema conlleva implicaciones sociales, económicas y políticas que redundan en el bienestar de los ciudadanos. Una valoración más exhaustiva de los sistemas debe realizarse teniendo en cuenta varias dimensiones: posición ideológica de la sociedad, situación económica y demográficas predominante en una época determinada, efectos económicos sobre las variables relevantes como son el ahorro, la inversión, la oferta de trabajo y la aplicación práctica del sistema.

Todos estos aspectos los trataremos de dilucidar a lo largo del desarrollo del tema donde al final podremos realizar una valoración del actual sistema de pensiones en función de ellos. No obstante, anticipando conclusiones ninguno de los dos es estrictamente mejor que otro. En última caso, además de ser una cuestión técnica, es un problema de preferencia social que, en todo caso, debería clarificarse a través de un acuerdo social explícito, ya que el sistema de capitalización está asociado a la idea de individualismo, mientras que el sistema de reparto está relacionado con la idea de solidaridad colectiva.

3. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES E IMPORTANCIA CUANTITATIVA DE LOS PROGRAMAS DE PENSIONES PÚBLICAS EN EUROPA Y EN ESPAÑA.

1. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA.

Del conjunto de funciones que desarrollan en la actualidad los sistemas de protección social en Europa, las pensiones en sus distintas modalidades (jubilación, invalidez y supervivencia), representan el capítulo más importante, y dentro de ellas las de jubilación son las que como media acaparan la mayor cuantía de gasto y el mayor grado de cobertura.

Los sistemas de protección social de los Estados miembros de la Unión se caracterizan por su amplia diversidad, tanto que a primera vista parece imposible identificar rasgos comunes. Sin embargo, desde una perspectiva amplia se pueden distinguir características comunes y diferencias que pueden hacer posible la comparación.

Básicamente, los Estados miembros se parecen en los objetivos que persiguen, esto es, los riesgos que pretenden cubrir aunque estos riesgos se definen de forma diferente, y difieren en los detalles de la organización, métodos de financiación, grados de cobertura de la población y estructura de las prestaciones (condiciones de acceso, cuantía de las prestaciones, tasas de sustitución).

A. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA.

Por lo que se refiere a las pensiones, y en concreto, a las pensiones por jubilación, los países miembros se pueden clasificar en dos grupos en función de tipo de programa. Los que disponen de **sistemas universales** cubren a todos los residentes y los que se basan en los **sistemas de seguro social** condicionan el acceso sólo a los que han trabajado, según la situación laboral y que han contribuido durante un periodo de tiempo determinado al sistema. En el cuadro 1 del anexo, se refleja el tipo de programa básico de los distintos países, que sin duda, condiciona la extensión de la cobertura social.

(cuadro nº1)

Se observa que predominan los sistemas de seguro social frente a los de carácter universal. Sin embargo, esta clasificación de los países de la Unión en dos modelos no debe tomarse de forma rígida, ya que un estudio pormenorizado implicaría que cada sistema debe tratarse como caso único y diferente. En principio, los sistemas universales incluyen también el sistema de cotizaciones sociales y en la mayor parte de los países existen prestaciones mínimas para todos aquellos que lleguen a la edad de jubilación sin una cobertura adecuada.

La diferencia fundamental radica en que en los países escandinavos (Dinamarca, Suecia y Finlandia), coexisten dos tipos de pensiones, las mínimas a las que todos los ciudadanos tienen derecho cuando se presenta la contingencia y las pensiones relacionadas con el empleo. Las primeras de cuantía uniforme sólo

son diferentes si existen cargas familiares y las segundas, generalmente, relacionadas con los pagos realizados y el tiempo de permanencia. En estos países la existencia de los dos niveles de prestaciones dan lugar a pensiones acumulativas.

Irlanda y Reino Unido tienen también sistemas nacionales de cobertura casi universal, aunque existen algunas excepciones para aquellos que están al margen o fuera del mercado de trabajo y los importes mínimos de las prestaciones son de menor cuantía que en los países escandinavos. En estos países la existencia de los dos sistemas no implica pensiones acumulativas.

En los países de seguro social, todos aquellos que no tengan derecho a una pensión de jubilación pueden acogerse a una pensión asistencial o no contributiva, siempre sujeta a prueba de medios y residencia. Sin embargo, en España, Italia, Portugal y Grecia, la cobertura no es total, no hay un programa de ingresos mínimos, por lo que el vacío en cobertura es mayor que en el resto de países de la Unión.

Prácticamente todos los sistemas de seguro social incluyen sistemas especiales para determinados grupos, tales como los mineros, ferroviarios, trabajadores del mar o empleados del Sector Público. La justificación de que existan estos regímenes diferenciados está en el riesgo relacionado con sus actividades, su importancia estratégica para el crecimiento económico, las características propias del trabajo que desarrollan y la fuerza que los sindicatos tienen para que se mantenga un tratamiento diferenciado tanto en los tipos de cotización como en los beneficios que perciben. En concreto, en España, coexisten el Régimen General y 5 Regímenes Especiales :

- R.E. de Trabajadores del Mar
- R.E. Agrario
- R.E. para la Minería del Carbón
- R.E. de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos
- R.E. de los Empleados del Hogar

Y fuera del ámbito de la Seguridad Social, un sistema de protección específico para funcionarios públicos, constituido por el Régimen de Clases Pasivas.

Otro rasgo característico en los países de la Unión, es que además de la Seguridad Social pública existen **sistemas de seguro complementario obligatorios o voluntarios**. En los países en los que existen sistemas obligatorios, éstos son complementarios al sistema público. En casi la mitad de países de la Unión la pertenencia a sistemas complementarios es obligatoria para determinados grupos.

- Suecia y Finlandia. Todos los trabajadores tanto autónomos como asalariados están cubiertos.
- Dinamarca, Reino Unido y Holanda. Sólo los asalariados.
- Francia. Todos los asalariados más algunos trabajadores por cuenta propia.
- Grecia. Sólo algunos asalariados y algunos trabajadores por cuenta propia.

En todos estos países, las pensiones complementarias son administradas por órganos establecidos por Ley, si bien en el Reino Unido se puede abandonar el sistema y acogerse a un sistema privado en sustitución del estatal. No obstante, en todos ellos están muy desarrollados también los sistemas de seguros voluntarios.

En Alemania, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Italia, España y Portugal, los seguros complementarios son voluntarios y gestionados por la empresa privada, aunque están mucho menos desarrollados, exceptuando Alemania.

Por tanto, la organización de los sistemas de protección social en los países de la Unión Europea está basada en tres pilares : El primer pilar lo constituye el sistema de Seguridad Social, el segundo pilar son los seguros complementarios obligatorios y el tercer pilar serían los seguros voluntarios.

Por lo que se refiere a la administración de los sistemas de protección social de la Seguridad, el Informe de la Comisión Europea (1996), distingue tres modelos, sin perjuicio de que en todos los países las instituciones de la Seguridad Social están fuertemente controladas por el gobierno :

- a. **Modelo anglosajón.** La responsabilidad total de todas las prestaciones económicas corresponde a un único departamento de la Administración (M^o de la Seguridad Social), a penas intervienen los agentes sociales. Irlanda y Reino Unido.
- b. **Modelo escandinavo.** La administración está más descentralizada y los agentes sociales participan en la gestión de la Seguridad Social. Dinamarca, Suecia y Finlandia.
- c. **Modelo continental.** La administración está dividida en varios subsistemas para diferentes colectivos profesionales. La estructura administrativa es muy variada y cada país tiene una configuración muy característica que refleja el desarrollo histórico, así como las características socioeconómicas e institucionales.

B) FUENTES DE FINANCIACION

La financiación de los sistemas de pensiones procede de tres fuentes : trabajadores, empresarios y gobierno. La importancia relativa de las diferentes fuentes es un reflejo de los sistemas vigentes. Así en los sistemas de protección universal la principal fuente de financiación procede de los ingresos generales, mientras que en los sistemas de seguro social la principal son las cotizaciones de trabajadores y empresarios.

No obstante, las cotizaciones representan la fuente fundamental de financiación en las prestaciones que tienen como objetivo el mantenimiento de ingresos. Como excepción Dinamarca donde las prestaciones se financian con impuestos, aunque en 1994 se establecieron las cotizaciones de los trabajadores para financiar prestaciones por enfermedad, desempleo y pensiones complementarias.

Los tipos de cotización varían de unos Estados a otros y de unas contingencias a otras. En Irlanda, Reino Unido, Finlandia, Suecia, Bélgica, España y Portugal no se establecen diferencias entre contingencias y se aplica un tipo global a los ingresos (aunque existen tipos separados para el seguro de desempleo en Finlandia, Suecia y España). En el resto de países se aplican tipos distintos para diversas contingencias.

Las cotizaciones se dividen, por lo general, entre trabajadores y empresarios, en proporciones que también pueden variar por contingencias y grupos profesionales, y suelen existir normas específicas para funcionarios y regímenes especiales.

Los tipos de contribución, en general, no se aplican al total de los sueldos o salarios sino hasta un techo. En España, la base de cotización para todas las contingencias está constituida por la remuneración del trabajador, siempre y cuando, esté comprendida entre la base máxima y mínima, correspondiente a la categoría profesional establecida en 11 grupos profesionales. La mayoría de los países establecen topes máximos y mínimos de contribución. Si revisamos la columna de tipos de cotización, observaremos que España es el cuarto país de la Unión detrás de Portugal, Holanda e Italia con mayor tipo de cotización global. En términos de distribución entre empresarios y trabajadores, vemos que los empresarios españoles soportan la mayor carga de cotización muy similar a la que soportan en Portugal, mientras que la contribución de los trabajadores españoles es de las más bajas de Europa.

Los sistemas universales la mayor parte de la financiación procede de los ingresos generales, pero en algunos una parte se financia con las contribuciones de los asegurados (Finlandia, Suecia, y Reino Unido). Por otro lado, los ingresos procedentes del sistema impositivo general proporcionan parte de la financiación en todos los Estados miembros, si bien, depende en gran medida del volumen de las cotizaciones recaudadas. En el caso concreto de España, para 1997, las transferencias del Estado a la Seguridad Social, representan el 30% del total de recursos del sistema ; el 66% proceden de cotizaciones y el resto de otros ingresos (4%). La estructura de la financiación ha evolucionado en la misma dirección en todos los países aumentando en general la dependencia de los ingresos generales. En el conjunto de la Unión, la proporción de los impuestos generales en el conjunto de la financiación de los sistemas de Seguridad Social aumentó del 27,5% al 29,5% en el período de 1980 a 1993. En España, en el año 1988 las transferencias generales suponían el 9% y los ingresos por cotizaciones un 90%, lo que ha supuesto un aumento de la importancia de las primeras en 21 puntos y una disminución de las segundas en 24 puntos.

La justificación de estos movimientos hay que encontrarla en varias razones : a) aumento progresivo del grado de cobertura no sólo de ciudadanos sino también de contingencias ; b) disminución de la cuantía de las cotizaciones sobre todo de la empresas para aliviar la presión sobre los costes laborales en una época de alto desempleo.

Finalmente comentar que en la totalidad de los Estados miembros, las pensiones de jubilación se financian mediante el sistema de reparto.

C. ESTRUCTURA DE LAS PRESTACIONES

Es quizás el aspecto que presenta mayor variedad del sistema de pensiones entre los países de la Unión. Las peculiaridades propias de las pensiones de jubilación las analizaremos teniendo en cuenta las diferencias que existen en cuanto a las variables fundamentales que intervienen en su determinación, como son : las condiciones para el acceso (edad legal de jubilación para tener derecho a la misma, número de años de cotización necesarios), cuantía de la pensión y la tasa de sustitución.

En principio, la diversidad de fórmulas para calcular las prestaciones dependen de los sistemas de pensiones que siguen los países. En el sistema universal las prestaciones principales son de cuantía fija y en el sistema de seguro social están relacionadas con los ingresos o bases de cotización.

Así en Dinamarca, Suecia y Finlandia se paga una pensión mínima a todos los residentes cuando alcanzan la edad de jubilación. Además de esta pensión mínima los trabajadores que hayan cotizado reciben una pensión complementaria que guarda relación con sus ingresos. En Reino Unido e Irlanda se paga una pensión de jubilación a todos los que hayan trabajado y cotizado.

En el resto de Europa, todas las prestaciones dependen por lo general de los ingresos, excepto en Holanda que las prestaciones por jubilación, vejez e incapacidad son de cuantía fija a nivel mínimo. En muchos Estados las pensiones se elevan hasta la cuantía mínima si en el cálculo basado en los ingresos o cotizaciones resultan cantidades por debajo del mínimo (Alemania, Bélgica, España, Portugal Francia, Italia, Luxemburgo). Por otra parte, también hay límites máximos en las pensiones (España, Austria, Francia, Italia, Luxemburgo, Grecia, Alemania) y las fórmulas de cálculo varían de unos grupos profesionales a otros.

Las cuantías de las pensiones son muy variadas. Las prestaciones de cuantía fija son más altas en los países escandinavos que en el Reino Unido e Irlanda. En cambio, las cantidades dependientes de los ingresos son mayores en la Europa del sur que en la Europa central donde, sin embargo, están más extendidos los sistemas complementarios de pensiones.

C.1. CONDICIONES DE ACCESO.

a) Edad de jubilación.

No existe una edad de jubilación uniforme para todos los países. En algunos, incluso, se establecen edades diferentes para hombres y mujeres, si bien la tendencia para los próximos años es establecer una única edad de jubilación para ambos sexos en los 65 años. Los países que distinguen entre hombres y mujeres son Alemania, Austria, Bélgica, Italia, Portugal y Reino Unido, siempre es menor para las mujeres. Aunque existe una edad legal muchos países permiten el retiro anticipado si se incurre en malas condiciones de trabajo o se produce el paro involuntario antes de la edad de retiro o, simplemente, incentivando a jubilarse con el propósito fallido de liberar puestos de trabajo (España, Finlandia, Francia, Dinamarca, Irlanda, Italia, Alemania, Luxemburgo, Portugal).

La mayoría tiene establecida actualmente la edad de jubilación en 65 años. Sin embargo, destaca por arriba Dinamarca que establece la edad en 67 años tanto para hombres como para mujeres y, por abajo, Italia que fija la edad para hombres en 62 años y 57 para mujeres.

b. Período de cotización.

La mayor parte de los países determinan la pensión de jubilación en función del número de años de cotización, y se exige haber trabajado previamente para tener derecho a la pensión. Exceptuando Bélgica y Francia, todos

los demás países exigen un periodo mínimo de cotización. España, Italia y Portugal son los países que exigen un periodo mínimo más alto. Para tener derecho a la pensión plena los años de cotización exigidos también son muy variables estableciéndose una banda entre 35 y 49 años. Los países que menor número de años exigen para obtener la pensión plena son Alemania, Austria, España e Italia, situándose en el extremo superior Reino Unido con 49 años para hombres y 44 para mujeres. Irlanda establece 48 años, Luxemburgo, Portugal y Bélgica establecen 40 años, aunque este último para los hombres establece 45 años. Francia actualmente tiene establecido 37,5 años pero se está incrementando hasta llegar a los 40 años en el 2003.

En el caso de Dinamarca, Holanda y Suecia donde los periodos mínimos y máximos se establecen en función de la residencia, significa que obtienen una pensión completa de cuantía uniforme si se acreditan esos años de residencia. Además de esta pensión básica se pueden obtener pensiones relacionadas con los ingresos, en la que se vinculan de forma más directa las prestaciones con las cotizaciones. Esta pensión está en función de las cotizaciones totales satisfechas durante toda la vida laboral del trabajador (Holanda y Suecia) y en Dinamarca para obtener un pensión de jubilación contributiva plena se debe haber cubierto un periodo de cotización de 10 años y tener domicilio permanente en territorio danés al menos 9 meses antes del cese.

C.2. CUANTIA DE LA PENSION.

En los sistemas contributivos la cuantía de la pensión está relacionada con el número de años de cotización y la base de cotización. Sin embargo, aquí tampoco podemos establecer un perfil homogéneo debido a la gran diversidad de formas para calcular la prestación. A lo más que podemos aspirar es enumerar una serie de características que confluyen en la mayoría de los países.

- a. En algunos países se tienen en cuenta los ingresos (bases de cotización) de toda la vida laboral para calcular la pensión (Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda).
- b. En otros países el cálculo de la pensión se realiza sobre la base de los ingresos medios (bases de cotización medias) de un periodo determinado (Francia, Portugal, España, Austria, Grecia, Italia).

- ESPAÑA. Media de las bases de cotización de los últimos 8 años, aumentándose hasta los 15 en el año 2001.
- FRANCIA . Actualmente de los 10 años más favorables de los 37,5 exigidos aunque aumentará a los 25 de los 40 exigidos para el año 2008.
- ITALIA Y GRECIA. Media de los últimos 5 años.
- AUSTRIA. Media de los mejores 15 años de los últimos 30 años.
- PORTUGAL. Se toman los 10 mejores años de entre los 15 últimos.

- c. Existe también una gran variedad de fórmulas a fin de determinar el beneficio. En algunos países son un porcentaje fijo de la cantidad de ingresos medios (bases de cotización) que no cambia con la duración de la cobertura una vez que se alcanza el período exigido para estar en el sistema.

- FRANCIA. El 50% en general.
- BELGICA. 60% para individuos y 70% para matrimonios.
- FINLANDIA. La ha rebajado del 65% al 60%.

- d. Otros países aplican un tipo básico sobre los ingresos medios (bases de cotización) más un incremento por cada año de cobertura o por cada año en exceso del mínimo de años establecido. España, hasta julio de 1997, el 60% de los ingresos medios por cotización en los 8 años inmediatamente anteriores a aquel en que se produjo el hecho, exigiéndose un periodo mínimo de cotización de 15 años, aumentando en un 2% por cada año más entre el año 16 y 35, año en que se obtiene el 100% de los ingresos medios (base reguladora). También Grecia, Austria y Portugal establecen un sistema similar, aunque Portugal establece un tipo básico solo incrementado por suplemento de cargas familiares.

- e. La mayoría de los países establecen métodos para limitar el tamaño de la pensión. Muchos de ellos introducen un techo en los ingresos que se tiene en cuenta para el computo de las pensiones (bases de cotización máximas), como por ejemplo España. Otros establecen una cantidad máxima o un porcentaje de la media de ingresos (Bélgica) y otros combinan los dos métodos (Francia).

- f. La mayoría establecen topes mínimos de contribución y beneficios. España, Francia, Luxemburgo, Grecia. Esto es, si el cálculo de la pensión sobre las bases de cotización utilizadas resulta por debajo de la pensión mínima se suman complementos para llegar a la pensión mínima.

- g. En países como España, Francia, Finlandia, Grecia y Luxemburgo si se solicita la pensión de jubilación antes de la edad de jubilación aunque se haya cumplido el periodo de cotización máximo exigido, existen coeficientes reductores por cada año menos. En España un 8% menos por cada año menos de 65 hasta 60. En Grecia por cada mes menos un 0,5%.
- h. En algunos países la pensión de jubilación es compatible con la continuidad en el trabajo (Alemania, Grecia) y, en otros, además se permite esa continuidad incrementando la cuantía por cada año o más de trabajo después de la edad de jubilación (Finlandia y Suecia).

(cuadro nº 2)

Finalmente, decir que todos los países revalorizan las pensiones a los cambios de precios. En algunos países el cambio es automático, como en España, en otros es semiautomático, es decir, existen revisiones periódicas por una oficina u organismo que recomienda al gobierno un ajuste del nivel de pensiones según los cambios en precios y salarios. En la mayoría estos cambios deben ser aprobados por Ley.

Como aspecto **curioso** hemos de resaltar que en Luxemburgo, quien no alcanza el derecho a pensión contributiva por no cumplir el número de años requerido, tiene derecho al reintegro de sus cuotas actualizadas tanto obreras como patronales.

C.3. TASA DE SUSTITUCION DE INGRESOS

La tasa de sustitución o reposición es la relación que existe entre la cuantía neta de la primera pensión recibida respecto al último salario neto. El cálculo de la tasa de sustitución requiere, para un año en concreto, conocer la cuantía de la pensión media de las nuevas jubilaciones y el salario medio para ese año. Obviamente, incluso dentro de un mismo país la tasa varía mucho, puesto que en su determinación influyen multitud de factores, como son :

- a. Los periodos de cotización inferiores al periodo máximo exigido.
- b. La existencia de regímenes especiales implica que las bases de cotización son como media inferiores a las de los salarios normales.
- c. Anticipar la edad de jubilación.
- d. La existencia o no de cargas familiares.
- e. Cuantía del salario.

Así, las estimaciones de la tasa de reposición para los países de la Unión Europea revelan que España se sitúa después de Grecia entre los países con mayor tasa de reposición en el extremo inferior, oscilando ésta en una banda del 96% al 98%, muy cercana, por tanto, al 100% para salarios medios (corresponde aproximadamente al doble del salario mínimo interprofesional). Esto significa que un nuevo jubilado recibe de pensión aproximadamente la misma cuantía que el salario que deja de percibir (Carpio, 1996).

El último informe de la OCDE (1996) señala también este hecho : "Los nuevos pensionistas con derecho a una pensión completa reciben después de impuestos y cotizaciones, casi el 100% de su última remuneración, también después de impuestos y cotizaciones, frente a una tasa de sustitución mediana en la UE del 65%". (OCDE, 1996, pág. 108).

Todos estos resultados son el fruto de estudios teóricos, y vemos que no se corresponde con la tasa de sustitución real, ya que, por ejemplo, en 1994 la pensión media de las nuevas jubilaciones en el régimen general estaba situada en torno a las 84.000 ptas./mensuales, mientras que el salario medio se situaba en torno a las 170.000 ptas./mensuales, lo que da una tasa de un 50%. Podemos preguntarnos ¿Cuál es la causa de esta discrepancia ?. El profesor Carpio (1996) señala varios motivos :

- a. Aproximadamente el 70% de los que se jubilan cada año lo hacen antes de cumplir los 65 años, lo que significa en la mayoría de los casos un porcentaje de penalización del 8% de la Base Reguladora por cada año que falte hasta los 65. En concreto, en 1994, el 63% de las altas de jubilación se vieron sometidas a esta penalización.
- b. El acceder al sistema habiendo cotizado muy por debajo de los 35 años del periodo máximo de cotización que da lugar al 100% de la BR. De las altas registradas en 1994, el 74,3% del Régimen General había cotizado 35 años o más y sólo el 1,68% lo había hecho durante 15 años o menos, mientras que en el Régimen Especial Agrario por cuenta propia los porcentajes respectivos fueron 43,81% y 22,93% ; en el de Autónomos 9,2% y 22,24% y en el de empleados de hogar el 3,6% y el 39,36%.

- c. La elección de las bases de cotización que se permite realizar en algunos regímenes especiales lleva a cotizar por bases muy reducidas, lo que unido a los pocos años cotizados da lugar a que sea muy elevado el número de pensiones que no alcanza el nivel mínimo.

2. IMPORTANCIA CUANTITATIVA DE LOS PROGRAMAS DE PENSIONES PUBLICAS EN LOS PAISES DE LA UNION EUROPEA.

Como resultado del apartado anterior observamos que existen importantes diferencias de tipo institucional en los sistemas de pensiones vigentes en los Estados miembros. Además, los países también varían en términos de sus respectivas necesidades de protección social dadas sus diferentes estructuras de población : número de personas mayores, diferentes niveles de desempleo, distintas distribuciones de renta, etc. Todas estas circunstancias tienen su reflejo en el coste de los programas.

En general, se observa que el gasto en protección social es mayor para los países del norte de la Unión que en el sur, debido, en parte, a la mayor prosperidad de los primeros y al menor desarrollo de los sistemas en los segundos. No obstante, existe una tendencia clara en todos los países a incrementar el gasto en protección social en proporción al PIB.

(Cuadro nº 3)

Es en la década de los años 70 cuando se produce el incremento más importante de este tipo de gastos. A comienzo de los 70 prácticamente ningún país alcanzaba el 20% del PIB en gastos de protección social. En 1980, excepto Grecia, España, Italia y Portugal, todos los demás superaban el 20%. Entre 1980 y 1993 el gasto aumentó en todos los Estados miembros, aunque a menor ritmo que en la década anterior, con sólo dos excepciones Bélgica y Alemania, situándose como media entorno al 28%.

Entre los países que presentan mayores incrementos desde 1980 destacan Grecia, España, Italia y Portugal, equiparándose poco a poco a los países del norte de la Unión. Sin embargo, el nivel de gasto varía significativamente de unos países a otros. Así, en 1993, mientras en Finlandia, Dinamarca y Holanda superaban el 30%, las cifras menores se alcanzaban en Grecia y Portugal, con tan sólo el 16% y el 18% respectivamente.

La razón fundamental del aumento de los gastos respecto al PIB ha sido la crisis económica de los años 90. Esta contribuyó al aumento del gasto por dos motivos fundamentales. Primero, el crecimiento del desempleo y segundo, la disminución del PIB.

(cuadro nº 4)

En cuanto al gasto en diferentes prestaciones, todos los países miembros destinan la mayor parte del mismo a pensiones de jubilación (aunque incluye supervivientes), alcanzando como media alrededor del 43% del gasto total. Grecia e Italia llegaron hasta el 60%. Los datos son para 1993.

El segundo capítulo más importante es asistencia sanitaria y prestaciones por enfermedad, que supone para el conjunto de países aproximadamente el 25% del gastos. El tercero en importancia, son las prestaciones por invalidez, discapacidad y lesiones profesionales suponiendo más de un 10% como media. El cuarto son las prestaciones por desempleo, donde destaca particularmente España dedicando un 20% del gasto total, mientras que la media en la Unión, este gasto no llega al 7%.

En último lugar están otras prestaciones, entre las que destacan por su importancia cuantitativa las prestaciones familiares y por maternidad, y donde la diferencia entre países son bastante acusadas. Como media representan el 6.5% del gasto total, pero más del 10% en Dinamarca, Irlanda , Luxemburgo y Reino Unido y menos del 1% en España y Grecia.

(cuadro nº5)

Después de este repaso general, destacamos que el gasto en pensiones es el que mayor aumento ha experimentado en todos los países de la Unión, desde 1980 a 1993, pasando a representar del 10% al 12% del PIB, aunque disminuyó ligeramente en Irlanda y Luxemburgo.

Un estudio detallado de esta partida de gasto requiere conocer cuál es el origen de este aumento. Es decir,

qué parte se ha debido a un mayor aumento del número de beneficiarios y qué parte se debe al desarrollo de un sistema más generoso aumentando la cuantía de las prestaciones y aumentando el nivel de cobertura.

Siguiendo el Informe de la Comisión Europea (1996), el gasto en pensiones lo podemos descomponer en dos elementos :

a) Número de beneficiarios respecto a la población total

b. Pensión media pagada por beneficiario respecto al PIB per cápita.

El producto de estos dos elementos nos da el gasto total en pensiones como porcentaje del PIB.

Si observamos el cuadro nº 5, el número de personas jubiladas aumenta significativamente para el conjunto de países del 16% al 19%, confirmándose este hecho en cada uno de los Estados miembros. No obstante, las personas acogidas a la jubilación anticipada prácticamente permanece invariable, luego el efecto básico viene determinado por el aumento de personas en edad de jubilación. El mayor incremento se produce en Italia, situándose además como el primer país con mayor número de personas beneficiarias. En el extremo opuesto está Irlanda lo que unido a un valor de pensión media relativamente bajo da lugar al menor nivel de gasto en pensiones de todos los países.

Por lo que se refiere a la cuantía de la pensión media, también se produce un aumento para el conjunto de países, aunque éste aumento es ligeramente menor que en la anterior variable y no en todos los países se observa esta tendencia. A lo largo del periodo disminuye en Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Alemania, produciéndose un aumento del gasto total en pensiones en los dos primeros países más bien por razones demográficas. Por otro lado, los países que proporcionan un mayor pensión con respecto al PIB per cápita son, con bastante diferencia, Luxemburgo y Holanda, en cambio, Portugal, a pesar de haber realizado un notable esfuerzo por aumentar la pensión en estos años, queda todavía bastante lejos de la media comunitaria.

España no destaca especialmente en ningún caso. En cuanto al número de personas por encima de la edad de jubilación sigue la tendencia general, aunque en términos relativos es de los países que tienen una proporción menor. Y en relación a la cuantía de la pensión media, ocurre lo mismo, la tendencia es a aumentar durante el periodo situándose en valores muy cercanos a la media. El menor gasto en pensiones de jubilación respecto al PIB, se explica, en este caso, por el menor número de personas beneficiarias.

En resumen, podemos decir, que el aumento del gasto en pensiones durante este periodo analizado, tiene su causa fundamental en aspectos demográficos. Los países que mayor incremento experimentan en el número de personas jubiladas son los del sur de Europa (Grecia, Italia y España). Por otra parte, las mejores condiciones de las pensiones de jubilación explican la mayor parte del incremento del gasto en países como Portugal, Reino Unido, Holanda, Francia. En Italia y Grecia esta causa sumada a la anterior da lugar a las mayores variaciones de gasto del conjunto de países de la Unión Europea.

4. LOS PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES PÚBLICAS

De lo anteriormente expuesto constatamos que las pensiones constituyen el principal componente, por su importancia tanto cuantitativa como cualitativa, de los programas de bienestar en todos los países de la U.E.

Actualmente estos programas se enfrentan a una serie de desafíos que vienen originados por diversos factores; externos al propio sistema como son la evolución demográfica y la evolución económica, e internos derivados de la propia configuración legal de los mismos.

Ninguno de estos factores es nuevo, todos han sido evidentes desde hace algún tiempo, y los sistemas se han ido adaptando, en alguna medida, para responder a sus efectos. Es a partir de la crisis de principios de los 90 cuando estos problemas se hacen más acuciantes en las distintas economías, dada la preocupación de los gobiernos por reducir los déficits presupuestarios y contener el crecimiento del gasto a fin de reducir tensiones inflacionistas y encauzar la economía por una senda de crecimiento estable. Sin embargo, aunque todos los países comparten las mismas preocupaciones, la incidencia de estos factores no es la misma ya que, como hemos visto en el apartado anterior, la organización de los sistemas es variada. Por este motivo, sin perjuicio de realizar referencias a otros países, en este epígrafe vamos a centrar la atención sobre los problemas del sistema de pensiones en España.

1. EFECTOS SOBRE LA VIABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA.

A lo largo del último año se han publicado en nuestro país varios estudios destinados a analizar la situación financiera de las pensiones contributivas en España, tal vez, como respuesta a las advertencias que los distintos organismos internacionales venían haciendo a todos los países sobre los problemas financieros futuros de los sistemas de pensiones basados en el reparto.

Los principales estudios publicados en nuestro país proceden de ámbitos distintos tales como la propia administración del sistema de pensiones (MTSS, 1995), consultores (Inverco, 1996 y Piñera y Weinstein, 1996) o centros académicos y de investigación (Herce y Pérez Díaz, 1995, Herce y otros, 1996, Barea y González-Paramo, 1996, Carpio y Domingo, 1996). Todos ellos tienen un fin común : demostrar las dificultades futuras de los sistemas de pensiones contributivas y plantear diversas soluciones sobre la base de sus propias predicciones. Simultáneamente, el proceso político español ha producido un debate que culminó con el llamado *Pacto de Toledo*, suscrito por todos los grupos parlamentarios en abril de 1995. Para su desarrollo se produjo un acuerdo entre gobierno-sindicatos, firmado el 9 de octubre de 1996, culminando este proceso con la aprobación de la Ley 24/1997 de 15 de julio de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, cuyo contenido muestra la adopción gradual de medidas concretas para mejorar y adaptar la Seguridad Social a la realidad actual y futura.

Todos los informes anteriormente mencionados coinciden al afirmar que existe un deterioro progresivo del sistema español de pensiones contributivas en el horizonte 2025, basados en estimaciones de la evolución demográfica y económica de nuestro país.

* En términos **demográficos** se detecta un progresivo envejecimiento de la población motivado por los descensos en las tasas de mortalidad y natalidad, provocando un cambio en la estructura de la población. Este fenómeno tiene en nuestro país unas características especiales dado que en la actualidad tenemos un índice de natalidad de los más bajos de Europa y, por otra parte, tenemos una alta tasa de supervivencia (baja mortalidad con progresivo crecimiento de la esperanza de vida). En definitiva, la población avanza hacia el envejecimiento, ya que en 1996, el 16% del total tiene 65 años o más, en el 2020, el porcentaje es del 20% y en el 2050 se situará en el 30%.

La consecuencia inmediata es un aumento de la tasa de dependencia demográfica de las personas mayores o de la tercera edad que relaciona el número de personas con edad igual o superior a 65 años respecto a la población potencialmente activa, comprendida entre 16 a 64 años.

A partir de las proyecciones efectuadas por los diversos estudios se deduce que la tasa de dependencia aumenta considerablemente, mientras que en 1996 existen 4,3 personas en edad potencialmente activa por cada persona de 65 años o más, en el 2020 habrá 3,3 y en el 2050 solamente 1,8.

Junto al escenario demográfico hay que estudiar inevitablemente el macroeconómico, ya que las tasas de dependencia demográfica no tienen en cuenta el crecimiento del empleo, pieza clave de la evolución de la tasa de dependencia del sistema (pensionistas/cotizantes), que como es lógico, difiere de la anterior.

* El escenario **macroeconómico**. La viabilidad del sistema de reparto depende altamente de la evolución futura de la economía. Así por ejemplo, el número de cotizantes viene condicionado por el comportamiento del empleo, la masa de cotizaciones sociales está influida por el crecimiento de los salarios y la productividad, y el cálculo de las futuras pensiones requiere conocer la evolución futura de la inflación (Herce, 1996).

Las previsiones efectuadas por los distintos estudios sobre estas variables arrojan resultados que contienen algunas diferencias.

Donde hay mayor coincidencia es en la estimación de la tasa de crecimiento anual del PIB, de la inflación y de los salarios reales. Se estima que el **PIB** crecerá a una tasa anual entre 2,5% y 3% hasta el año 2020. La **inflación**, por su parte, evolucionará anualmente entre un 2% (Barea y otros, 1996) y un 3% (Herce y Pérez-Díaz, 1995, MTSS, 1995 y Inverco, 1996). Y los **salarios**, crecerán

anualmente en torno al 1,3% de media según los distintos estudios.

Las mayores divergencias se producen en las previsiones de crecimiento de la tasa de empleo, actividad y, como consecuencia, del paro. El crecimiento anual del **empleo** oscila ente 0.5% y 1% (O' Inverco). La tasa

de **actividad** sufre una evolución anual positiva (porcentaje de población de 16 años o más que se clasifica como activa), pasando de representar como media de los estudios anteriores del 60% en 1995 a estar situada entre el 65% y 70% en el 2020. La tasa de **paro**, se espera que disminuya, dado el crecimiento de las dos variables anteriores, situándose para el año 2010 entre valores del 16%-23%. Herce y Pérez-Díaz (1995), estiman que para el año 2025 se situará en el 7%.

Sobre este escenario macroeconómico, las proyecciones sobre el número de cotizantes y pensionistas apuntan a un deterioro de la relación. La estimación efectuada por Herce y otros (1996) revela que se producirá un aumento simultáneo de las dos variables pero con un ritmo de crecimiento distinto. En conjunto, las pensiones crecerían a una tasa acumulativa anual en torno al 1,3% y el número de cotizantes a una tasa del 0,1%.

Por otro lado, estos mismos autores, explican que donde más aumentarían el número de pensionistas es en el régimen general, mientras que el aumento es más moderado en los regímenes especiales, manteniendo la hipótesis de que el número de afiliados será la aproximadamente el mismo que en la actualidad y debido fundamentalmente a la evolución demográfica.

Cuadro nº 6

Por tanto uniendo los efectos demográficos y económicos la evolución de las tasas de dependencia y la relación afiliados/pensionistas puede verse en el cuadro nº 7 . Todas las tasas de dependencia aumentan a lo largo del periodo. Las tasas de dependencia demográfica son menores que las del sistema de pensiones, esto es, precisamente por que las primeras no tienen en cuenta la población ocupada.

Es decir, si en términos demográficos en 1996 hay 4,3 personas activas por cada pasivo, en términos del sistema hay sólo 1,73 personas cotizantes por cada pensionista, deteriorándose la relación a través del tiempo. Los ratios son superiores para el régimen general, incluso en los regímenes especiales obsérvese que en el año 2050 existen más pensionistas que afiliados.

Cuadro nº 7

Con todos estos datos, **la proyección futura del sistema de pensiones**, no es muy halagüeña. Los distintos estudios destacan un aumento del déficit del sistema debido al fuerte crecimiento del gasto en pensiones respecto al crecimiento más moderado de los ingresos por cotizaciones.

Los ingresos por cotizaciones crecen anualmente al ritmo combinado del crecimiento del empleo (afiliados) y crecimiento de los salarios, esto es, alrededor del 2%, mientras que los gastos lo hacen al ritmo combinado del crecimiento del número de pensionistas y de sus prestaciones medias (a una tasa anual del 2,5% de media).

En resumen, según los diversos estudios el déficit en términos del PIB del sistema de pensiones se situará para el 2010 en el 2,94% y en el 4,01% para el 2025 según los estudios más pesimistas. (Las diferencias en los déficits se deben fundamentalmente a los distintos criterios de imputación de ingresos por cotizaciones. Así Herce y Pérez-Díaz (1995) destinan el 80%, Barea y otros (1996) el 90% y MTSS (1995) y Piñera (1996), el 100%).

Esta situación aún es más acusada si consideramos la situación financiera de los regímenes especiales con porcentajes de déficit muy superiores al del sistema general . Hay determinados regímenes especiales que hoy se encuentran en situación de quiebra financiera, evitada únicamente gracias a la absorción de los déficits desde el régimen general. Como ejemplo, diremos que en el trabajo de Herce y Pérez-Díaz, (1995) el déficit calculado para 1995 de -2,16 % PIB, se debe al déficit que presentan los regímenes especiales (- 2.44% del PIB) y el régimen general arroja hoy un superavit de 0.28%. Por el contrario, la evolución de los déficits apuntan que se producirá un aumento progresivo en el régimen general y disminuirá en los regímenes especiales debido al menor ritmo de crecimiento de los pensionistas en estos regímenes.

Cuadro nº 8

El crecimiento del gasto en pensiones requiere que le dediquemos algo más de atención, ya que como hemos dicho depende del crecimiento del número de pensionistas y del crecimiento de la pensión media. El número de pensionistas viene condicionado no sólo por la evolución demográfica, sino también por la ampliación de la tasa de cobertura. Al primer aspecto ya hemos hecho referencia, respecto al segundo realizaremos un breve comentario.

El crecimiento de la pensión media está condicionada básicamente por aspectos internos al propio sistema, ya que en su evolución influyen los siguientes factores : (Barea y otros, 1996).

- a. La determinación de la pensión media.
- b. La política de mínimos, complementos por mínimos y niveles máximos de prestación.
- c. La política de revalorización de las pensiones
- d. El efecto sustitución.

En cuanto a la **tasa de cobertura** se define como la relación entre el número de beneficiarios dividido por la población protegible. En el caso de la tasa de cobertura de las pensiones de jubilación contributivas sería :

nº pensiones de jubilación contributivas/ población de 65 años o más.

Si queremos calcular la tasa de cobertura del conjunto total de pensiones de jubilación tanto del sistema de seguridad social (contributivas y no contributivas) como de las clases pasivas (generales y pensiones del guerra), la relación sería :

Total de pensiones de jubilación / población de 65 años o más.

Los valores de estas dos tasas, según Barea y otros (1996) son respectivamente para el año 1993 del 54% y 63%. Esto significa que más de la mitad de la población de 65 años o más tienen una pensión en 1993 y aquellas otras que no están cubiertas se refieren básicamente a la escasa actividad de la población femenina que no han trabajado nunca o no tienen derecho a una pensión de jubilación por no cumplir los requisitos.

Si como cabe esperar, continúa la incorporación de la mujer al trabajo como en los últimos años, crecerá significativamente la proporción de mayores de 65 años que tienen derecho a una pensión de jubilación y esto tendrá consecuencias claras sobre el crecimiento del gasto.

-

La **cuantía de la pensión media**, puede que en un futuro tenga un efecto moderado sobre el crecimiento de la pensión inicial, ya que con la reciente Ley 24/1997 se intenta aumentar el periodo que sirve de base para el cálculo de la pensión que pasa de 8 años en 1996 aumentando progresivamente hasta 15 para el año 2002. Por otra parte, la reducción en la cuantía de la pensión obtenida que pasa a ser del 50% para el periodo mínimo de cotización, en lugar del 60% como hasta ahora. Se revisa también el porcentaje de aumento por cada año adicional de cotización, antes desde el año 16 al 35 aumentaba en un 2%, ahora desde el año 16 al 25 aumenta en un 3% y desde el 26 al 35 en un 2%.

La **política de las pensiones mínimas** ha ejercido un efecto expansivo sobre el gasto, ya que su objetivo es equipararlas al salario mínimo interprofesional. Se espera, que por el momento influya sobre la evolución del gasto, sin embargo, el efecto cada vez será menor.

La finalidad del **complemento de mínimos** es garantizar un mínimo de subsistencia a todos los pensionistas, aunque no tiene un peso excesivo, son todavía muchas las pensiones que se benefician del este complemento. Sin embargo, igual que en el caso anterior, cabe esperar que su importancia se vaya reduciendo a lo largo del tiempo al ser mayor el número de bajas que se benefician de este mínimo respecto al número de altas que se producen con necesidad de completar con mínimos.

En cuanto al **nivel máximo de la prestación**, ejerce un efecto contrario a la expansión del gasto. Siempre y cuando el techo se vaya modificando a niveles moderados, su efecto sobre el gasto será positivo.

La **política de revalorización de pensiones** tiene como finalidad mantener el poder adquisitivo de los pensionistas. La Ley 26/1985 introduce la revalorización automática al inicio del ejercicio en función del IPC. Actualmente, las pensiones se revalorizan en función de la inflación prevista para el ejercicio, existiendo un mecanismo de compensación en el caso de producirse una desviación entre la tasa prevista y la efectivamente registrada. La repercusión de este efecto sobre el aumento del gasto en pensiones está estimada en torno a un tasa anual del 3% según los distintos estudios.

El **efecto sustitución**. Aunque la política de revalorización trata de actualizar anualmente las pensiones en función de la inflación, se produce una subida de la pensión media por encima de la inflación debida al efecto sustitución. Este recoge la repercusión que sobre la cuantía de la pensión media tiene el hecho de que las nuevas pensiones que entran en el sistema a lo largo de un año son mayores que la cuantías de los que causan baja en ese mismo año, debido al crecimiento de las bases reguladoras por el crecimiento de la renta salarial.

Como resultado es una tendencia al aumento del gasto en pensiones, incluso si el número de pensionistas permaneciera constante. Si a esto se le añade el que el número de altas es mayor que el número de bajas, como parece ser la tendencia, el efecto se ve reforzado. Los diversos estudios coinciden, por tanto, al señalar la importancia el efecto sustitución sobre el crecimiento del gasto para el periodo 1995-2025.

ESTUDIOS	crecimiento anual gasto	Desglose del crecimiento
MTSS (1995)	2.70%	1,19% nuevas altas + 1,51% E. S.
HERCE Y PEREZ (1995)	2.66%	1,43% nuevas altas + 1,23% E.S.
BAREA Y OTROS (1996)	2.76%	1,07% nuevas altas + 1,69% E.S.
PIÑERA (1996)	3.20%	1,46% nuevas altas + 1,74% E.S.

-

De lo anterior se deduce que la pensión media en términos reales se verá incrementada en los próximos 30 años en torno a un 50% en los próximos años debido al efecto sustitución (impulsado por el crecimiento de los salarios reales incorporado a las nuevas altas y sostenida por el mantenimiento del poder adquisitivo de las ya causadas). Todo ello bajo el supuesto de que se mantengan las predicciones sobre las variables estimadas y no se modifique la normativa actual para el cálculo de la pensión, hecho que ya se ha producido con la entrada en vigor de la Ley 24/1997.

En definitiva, las perspectivas financieras del sistema de pensiones (contributivas) de la Seguridad Social apuntan hacia la necesidad de un replanteamiento del sistema. Algunos estudios señalan la conveniencia de una reforma urgente. Otros, al afirmar que los problemas no son demasiado preocupantes, instan a las autoridades públicas a tomar medidas cuyos efectos no sólo tengan repercusión en el corto plazo. En este sentido, las recomendaciones de los distintos analistas sugieren desde que hay que abandonar el sistema de reparto y adoptar el de capitalización, hasta los que tratan de consolidar el sistema de reparto adaptándolo de forma permanente tanto en la vertiente de ingresos como en la de gastos para garantizar la estabilidad y el futuro del sistema.

El transcurso del tiempo ha convertido al sistema de pensiones de la Seguridad Social en un importante programa público, eje fundamental de los programas de bienestar social, cuyas consecuencias van mucho más allá de las meras cifras de ingresos y gastos. Dado su volumen, difícilmente puede pasar inadvertida la incidencia que estos programas públicos tienen en la consecución de los objetivos básicos que persigue el Sector Público como son la eficiencia y la equidad. Por tanto, antes de pasar a comentar en el siguiente apartado las principales propuestas de reforma y las medidas adoptadas por el proceso político, es necesario conocer, aunque sea de forma sintética dada la extensión de su contenido, cuáles son los efectos que estos programas generan sobre las variables relevantes de la economía. Sólo conociendo cómo funciona el sistema en su globalidad podremos valorar de forma adecuada las soluciones propuestas.

2. EFECTOS DE LAS PENSIONES PUBLICAS SOBRE LA EQUIDAD Y LA EFICIENCIA.

El criterio de equidad en este contexto excluye consideraciones redistributivas y atiende únicamente a los aspectos de equidad horizontal. El sistema de pensiones de la Seguridad Social debe ser ajeno a objetivos redistributivos ya que si está fundamentado en criterios asignativos su función será transferir capacidad de consumo de las épocas de ciclo laboral a épocas inactivas.

Se produce falta de equidad horizontal en el sistema de pensiones al no darse el **principio de equivalencia financiera o proporcionalidad** entre pensiones recibidas y cotizaciones pagadas, tal y como define entre sus objetivos el propio sistema, debido a que la organización de éste aparece fragmentada en regímenes diferentes con distintas condiciones de funcionamiento. La equidad horizontal se conseguiría si todos los individuos de una misma generación (equidad intrageneracional) con niveles salariales iguales obtuvieran el mismo rendimiento de su contribución al sistema, independientemente del régimen

de cotización al que están adscritos. El objetivo es evitar un tratamiento diferenciado más o menos favorable hacia algún colectivo por el hecho de pertenecer a un régimen especial (Monasterio y otros, 1996).

Como medida de equidad horizontal, Monasterio y otros, (1996), utilizan la **tasa interna de rendimiento** (TIR) , que iguala el valor de las cotizaciones pagadas y las pensiones recibidas a lo largo de la vida del individuo y tiene la ventaja respecto a otras medidas de que prescinde del tipo de interés con el que actualizar los flujos de cotizaciones y pensiones. De esta forma, se pueden comparar las diferencias de equidad horizontal que se producen entre los distintos regímenes, para pensionistas con carrera completa de cotización

(cuadro nº 9)

El sistema de pensiones actual está alejado de la proporcionalidad o de la equidad horizontal por varios motivos :

1. El cálculo de la base reguladora de la pensión inicial se realiza actualmente tomando como promedio las bases de cotización de los 8 últimos años (a partir de julio de 1997 son 9 años), por lo cual respecto al resto de años desde el 9 hacia atrás, lo que importa para la pensión el número de años cotizados y no las bases de cotización.
 2. El 100% de la base reguladora se obtiene si se cotiza un máximo de 35 años, por lo que cualquier carrera laboral que supere este periodo, implica regarle al sistema los años demás de cotización. Existe, por tanto, un incentivo a ajustar periodos de cotización a los 35 años.
 3. La diferencia de tipos de cotización entre los regímenes de la seguridad social, hace que individuos con ingresos iguales en activo (iguales bases reguladoras) obtenidos a lo largo de periodos idénticos obtendrían ambos la misma pensión, pero el esfuerzo contributivo que han realizado es distinto. La menor presión contributiva aparece sobre todo en los regímenes especiales agrario y del hogar.
 4. Dentro del periodo mínimo que se tiene en cuenta para acceder a la pensión se obtiene el 60% de la base reguladora en 15 años (a partir de julio de 1997 el 50%). Por tanto cada uno de estos años da lugar a un 4% (ahora un 3,33%) y cada uno de los años siguientes hasta 35 un 2% (a partir de julio de 1997, un 3% entre el año 16 y el 25, y un 2% entre el año 26 y 35).
 5. La política de pensiones mínimas garantiza a todos aquellos pensionistas cuya pensión una vez calculada queda por debajo del mínimo, una pensión de cuantía mínima. En este caso, todos aquellos cotizantes que acceden a la pensión habiendo cotizado por la base mínima tienen derecho a una pensión igual tanto si han cotizado durante un periodo máximo o mínimo. Esta política no es criticable en tanto se trata de proteger a aquellos individuos de baja cualificación profesional que han obtenido salarios bajos a lo largo de su vida, aunque lo razonable es que sean atendidos en la modalidad de pensiones no contributivas, para no romper la proporcionalidad del sistema. Sin embargo, el sistema no permite discernir aquellos individuos que han tenido escasos salarios de aquellos que han ocultado rentas y cotizan al mínimo. Este último caso se da con mucha frecuencia en trabajadores por cuenta propia.
 6. Si además comparamos el régimen de Clases Pasivas de los funcionarios, las cuestiones de equidad horizontal entre individuos se agudizan aún más.
1. En cuanto al sistema de cotización, los funcionarios se agrupan en 5 categorías en función de la titulación, cada una de las cuales tiene ligado un haber regulador (bases de cotización) sobre el cual se aplican los tipos. Por tanto, la contribución se realiza con bases tarifadas y no con bases referidas a las retribuciones reales del trabajador, como consecuencia los tipos de cotización reales son diferentes.
 2. En el caso de la fijación de pensiones, el haber regulador es la magnitud de referencia, pero los porcentajes de la pensión están en función del número de años cotizados, penalizando las carreras laborales cortas si se compara con el régimen general.

Como ejemplo, podemos decir que un funcionario que haya cumplido la edad de jubilación con un periodo de cotización de 15 años tan sólo obtiene el 26,92% del haber regulador en lugar del 60% (ahora el 50%) del régimen general. Por lo tanto, un funcionario para obtener el mismo porcentaje de pensión que se obtiene en el régimen general a los 15 años, necesitaría entre 20 y 21 años de cotización. No obstante, los cálculos efectuados por Monasterio y otros (1996), indican que a partir del año 26 de cotización los dos regímenes tienden a converger resultando más favorable el régimen de clases pasivas para periodos superiores y, al contrario, más favorable el régimen general para periodos inferiores al año 26.

Desde el punto de vista de la equidad horizontal **intergeneracional**, ésta queda afectada según el modelo que se utilice para transferir recursos de unas generaciones en activo a las generaciones jubiladas.

En el sistema de reparto, la cuantía de la pensión viene determinada por :

cwL

$p = \dots\dots\dots$

J

Donde, p es la pensión per cápita, c el tipo de cotización, w salario per cápita, L el número de trabajadores y J el número de jubilados.

Buena parte de los sistemas de pensiones de jubilación públicos, como en España, utilizan el modelo de Tasa Fija de Sustitución, según el cual la pensión que recibe un trabajador es igual a un porcentaje de su salario en activo. El tipo de cotización se convierte en la variable independiente que ajusta las necesidades del sistema. Este modelo obliga, en un contexto donde las condiciones demográficas y económicas no son muy favorables, a aumentar los tipos de cotización para ajustar el nivel de pensiones poniendo en peligro la equidad intergeneracional, es decir, hace recaer las consecuencias desfavorables sobre la población cotizante. Por otro lado, las variaciones de c pueden dar una sensación de inestabilidad al sistema. En este contexto, lo que se suele hacer para evitar desigualdades importantes entre generaciones, es fijar tanto el nivel de pensión como el nivel de cotización y cubrir el déficit que surja con aportaciones de los ingresos generales del Sector Público.

Los efectos de los programas de pensiones públicas sobre la eficiencia se explican por la posible alteración que estos programas de gastos públicos producen sobre la asignación eficiente de los factores : ahorro y trabajo. La teoría de la Hacienda Pública denomina a los efectos que la intervención pública ejerce sobre el comportamiento económico de los agentes, efectos económicos o efectos incentivo o desincentivo.

Los estudios que analizan los efectos económicos de los programas de pensiones coinciden al afirmar que éstos ocasionan, al menos, alteraciones en el comportamiento individual hacia el ahorro y la disposición a trabajar. Vamos a analizar siquiera brevemente estas dos variables.

a. **EFFECTOS DE LAS PENSIONES SOBRE EL AHORRO.**

Para analizar los posibles efectos desincentivadores que las pensiones públicas generan sobre el ahorro existen varios modelos teóricos :

a.1. Modelos de ciclo vital. Estos modelos asociados a las aportaciones iniciales de Feldstein (1974) y Munnell (1974) se basan en analizar el comportamiento de los individuos a lo largo de toda su vida, bajo la hipótesis de partida de que los individuos son racionales y persiguen la maximización de su propio bienestar. En principio, en ausencia de Seguridad Social, los individuos intentarían acumular ahorros durante su vida activa con el fin de poder mantener su nivel de consumo durante el periodo de jubilación. Lógicamente, la introducción de un esquema de pensiones que obliga a los individuos a pagar una cuotas a cambio de una pensión en el futuro, introduce un efecto sobre el comportamiento ahorrador de los individuos. Estos ya no necesitan ahorrar para la jubilación, y las contribuciones a los sistemas de pensión han sustituido el ahorro personal voluntario por otro forzoso, así como los activos en los que éste se materializaba, generando el denominado **efecto sustitución de la riqueza** o **efecto desplazamiento** que conduce a una disminución del ahorro personal, sea cual sea el régimen financiero del sistema de pensiones.

Los efectos sobre el ahorro agregado serán distintos según el régimen de financiación del programa de pensiones. Bajo el esquema de reparto, el efecto sustitución conlleva también una reducción del ahorro nacional, ya que el ahorro en forma de cotizaciones es trasladado a los pensionistas para su consumo. En el régimen de capitalización, al acumularse las aportaciones de los individuos en un fondo de reserva se convierten en ahorro del propio sistema y lo único que cambia es la composición o estructura del ahorro nacional.

Sin embargo, existen otros argumentos que podrían mitigar la reducción que produce el efecto sustitución, bajo un sistema de reparto, sobre el ahorro nacional. Se argumenta que las pensiones pueden causar un

efecto inducción a la jubilación que puede alentar el ahorro. Según esta teoría el sistema de pensiones de la seguridad social puede incentivar a la jubilación anticipada aumentando el número de años como jubilado, dando lugar a un aumento del ahorro personal necesario para hacer frente a un período de jubilación más dilatado.

Si unimos los dos efectos, el efecto neto de la seguridad social sobre el ahorro es ambiguo puesto que por el "efecto sustitución de riqueza", el ahorro disminuye, y por el "efecto inducción a la jubilación ", el ahorro aumenta.

a.2. Modelos multigeneracionales. Frente a las hipótesis de ciclo vital, este modelo sugiere que cada persona planifica sus decisiones de ahorro y consumo con un horizonte infinito, y que el bienestar de un individuo depende también del bienestar de los demás, lo que se traduce en que las funciones de utilidad de las distintas generaciones están interrelacionadas. Bajo este contexto, en ausencia de seguridad social, existe un flujo privado de transferencias intergeneracionales voluntarias tanto de los hijos a sus padres para mantenerles en la vejez, como de los padres a sus hijos en forma de herencias.

El modelo asociado a la aportación de Barro (1974) supone que las cotizaciones, en un sistema de reparto, equivalen a unas transferencias intergeneracionales obligatorias de los jóvenes a los ancianos sustituyendo las transferencias privadas y voluntarias que éstos harían para mantener a sus padres en la vejez. Por otro lado, son los padres los que compensan a sus hijos por la carga financiera que implica financiar sus pensiones, a través de herencias o legados. En este caso, el mayor ahorro de los padres compensaría la disminución de ahorro de los hijos derivado del pago de cotizaciones. La seguridad social, por tanto, constituiría un sistema de reordenación de transferencias intergeneracionales, que no afecta al nivel de ahorro agregado.

a.3. Modelos de horizonte corto. Estos modelos critican la hipótesis de base de los dos anteriores, porque presuponen que los individuos no son capaces de planificar a tan largo plazo y que su actuación no es tan racional y consistente como se indica. El horizonte de planificación debe ser más corto y en este caso el sistema de pensiones basado en el reparto no es nada más que un esquema tradicional de impuestos y transferencias independientes entre sí, donde no hay ligazón alguna entre ellos. El efecto que este esquema produciría sobre el ahorro remite a la teoría general de los efectos sobre impuestos y transferencias, siendo en este caso muy relevante para el resultado final las diferentes propensiones marginales a consumir de cotizantes y pensionistas. Como se supone que la propensión marginal al consumo de los jubilados es mayor que la de los activos, porque se supone que tienen menos rentas, el resultado final sería una reducción del ahorro.

a.4. Modelos de escenario macroeconómico. Eisner (1983) señala que hay que conocer cual es la situación en la que se encuentra la economía para saber cual serían las consecuencias de un sistema de pensiones sobre el ahorro. En una situación de desempleo, un programa de reparto, sobre todo si es actuarialmente favorable, al elevar el consumo de las familias se favorece el aumento de la demanda agregada, lo que a su vez, favorece el aumento de la renta nacional y, por tanto, más ahorro agregado.

En definitiva, el análisis teórico no permite concluir nada concreto acerca de los efectos que los programas de pensiones de la seguridad social ejercen sobre el ahorro. Por desgracia, la evidencia empírica tampoco arroja resultados clarificadores, e incluso, como señalan Sánchez y Gómez-Sala (1996) una visión global de los trabajos empíricos pone de manifiesto la actual incapacidad para resolver la indeterminación que se deriva del análisis teórico.

b. EFFECTOS DE LAS PENSIONES SOBRE LA OFERTA DE TRABAJO.

La existencia de programas públicos de pensiones puede alterar las decisiones de la oferta laboral en varios momentos de la vida de los individuos. La mayor parte de los estudios se concentran en los efectos que producen sobre el trabajo de las personas mayores y del resto de activos.

Los efectos sobre los mayores, son inducir a abandonar la vida activa antes de lo que lo harían en ausencia de estos programas, generando el **efecto inducción a la jubilación** que como hemos visto también tiene sus consecuencias sobre el ahorro.

Aunque la mayoría de los trabajos señalan que existen multitud de factores explicativos que dan lugar a una jubilación anticipada de las personas mayores, tales como, el deterioro de la salud, el aumento del nivel de vida, el desplazamiento de empleos rurales a urbanos, etc, no parecen existir dudas de que la seguridad social afecta de forma significativa al comportamiento de los individuos en la edad de jubilación. Son muchas las razones que se esgrimen para inducir a este comportamiento, pero sin duda, la más importante es

la disminución que los programas de pensiones ejercen sobre el coste de oportunidad de cesar en el trabajo, y éste será menor, cuando más alta sea la tasa de sustitución de la pensión recibida sobre el salario perdido.

La evidencia empírica disponible suele coincidir en que es el propio nivel absoluto de las prestaciones el que condiciona la menor participación laboral de los mayores en el mercado de trabajo de la que se observaría en ausencia del programa de pensiones. En España, los estudios realizados por Gómez Sala (1993) corroboran esta conclusión.

Los efectos del sistema de pensiones sobre los incentivos al trabajo del resto de los activos dependerán de cual sea la percepción de los trabajadores acerca de la relación entre impuestos pagados (cotizaciones) y prestaciones recibidas. Si el sistema es de reparto, donde hay una "escasa" relación cotizaciones-prestaciones, (los tipos de cotización no juegan ningún papel en la determinación de la pensión), la oferta de trabajo variará dependiendo de cual sea el efecto dominante al reducirse el salario neto (el efecto sustitución haría disminuir la oferta de trabajo y el efecto renta la aumentaría). Si la relación entre cotizaciones-prestaciones es muy estrecha como en el sistema de capitalización, el efecto sobre la reducción del salario neto sobre la oferta laboral no sería muy importante debido a que los individuos consideran su menor salario neto como un "pago diferido".

En segundo lugar, al considerar los salarios como la base imponible sobre la cual se gira un impuesto, el efecto final dependerá de si éstos están por encima o por debajo del techo máximo de tributación. Para los trabajadores que tengan un salario por debajo del techo máximo, la variación del salario neto producirá un efecto sustitución y un efecto renta, cuyo efecto final será indeterminado. Mientras que para aquéllos que superen el tope máximo, la introducción del impuesto sólo generará efecto renta, puesto que pagarán siempre por el tope máximo y no por lo que efectivamente cobran. Para estos trabajadores ofrecer trabajo por encima del tope ya no reduce el salario neto y es posible que su oferta de trabajo aumente.

Por otro lado, algunos modelos teóricos contemplan la posibilidad de que la seguridad social altere la oferta de trabajo en el sentido de inducir a los trabajadores a aumentar su esfuerzo laboral en años de alto rendimiento y reducirlo en los años de menor rendimiento económico futuro, a través de lo que se denomina **efecto sustitución intertemporal de la oferta de trabajo**. Este efecto no se daría en el caso de que los programas de pensiones estuvieran estructurados de modo que para el cálculo de la pensión se tuvieran en cuenta los ingresos de todo el periodo de cotización.

Los escasos estudios empíricos que existen sobre los efectos de los programas de pensiones sobre la oferta de trabajo de los jóvenes son bastante poco concluyentes, con resultados indeterminados. El intento de verificación empírica del "efecto sustitución intertemporal de la oferta laboral" para la economía española realizado por Gómez-Sala (1983) sugiere un escaso apoyo a esta hipótesis. Así mismo, los trabajos de Moreno y Martín (1989,1990) obtienen evidencia empírica contraria y favorable sobre esta hipótesis, luego el resultado final es indeterminado. El análisis internacional realizado con todo tipo de datos (cortes transversales, datos de panel, series temporales) nos lleva a la misma conclusión ; en alguno casos, las pensiones aparentan ser un factor explicativo de las diferencias observadas en la oferta laboral de los jóvenes, en otros, la hipótesis queda totalmente rechazada.

5. LA REFORMA DE LAS PENSIONES : SINTESIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS

Como se ha puesto de manifiesto en anteriores epígrafes, parece que existe un cierto consenso en la necesidad de una reforma del sistema de pensiones avalada fundamentalmente por la situación financiera y, en menor medida, condicionada por sus efectos económicos, ya que ni la teoría ni la evidencia empírica ofrecen apoyo medianamente sólido a esta relación. Los diferentes estudios ilustran un deterioro de la suficiencia financiera del sistema de pensiones debido a la divergencia creciente entre las pensiones pagadas y las cotizaciones que se recaudan, todo ello fundamentado en proyecciones demográficas y económicas que apuntan a un aumento progresivo del gasto. Aunque actualmente, a mediados de los años 90, los ingresos por cotizaciones prácticamente equivalen a los gastos en pensiones contributivas, se prevé que en lo sucesivo esta relativa suficiencia se transforme en un déficit creciente que puede alcanzar según las diferentes estimaciones entre un 2% y un 4% del PIB en el año 2025, con una tasa creciente para años sucesivos. (Herce y otros (1996) estiman el déficit en el año 2050 en el 6% del PIB).

En este contexto, si no se pusieran en marcha reformas para cubrir esas diferencias estimadas sería necesaria una aportación creciente del los ingresos generales del Estado, que daría lugar o bien a una disminución de otras partidas de gasto o a aumentos iniciales de la presión fiscal entre un 3% y un 10%, que posteriormente podrían ser incluso mayores (Zubiri, 1997). O como señalan Herce y otros (1996), si las proyecciones indican que para el 2025 los ingresos por cotizaciones cubren el 73% de los gastos por pensiones, el equilibrio financiero del sistema exigiría que aumentasen la cotizaciones un 37% o bien, que disminuyesen

las prestaciones en un 27%.

La aceptación o no de estas soluciones es una cuestión de valoración subjetiva y a buen seguro encontrarían algún respaldo. Sin embargo, a penas tienen apoyo entre los analistas y políticos. A la hora de buscar elementos para la reforma conviene reparar en su enorme complejidad. Son muchas y diferentes las propuestas efectuadas y, aunque existe alguna dificultad para agruparlas, a nuestro entender discurren sobre dos líneas básicas :

- a. Reformas que tratan de preservar el sistema en su diseño actual.
- b. Reformas que proponen un cambio de sistema.

Ambas contienen importantes elementos conceptuales y aplicados que vamos a tratar de sintetizar. Finalmente, en este capítulo daremos cuenta de las medidas adoptadas actualmente por el gobierno.

A) REFORMAS "DESDE DENTRO DEL SISTEMA ACTUAL".

La lógica de la reformas en este caso es tratar de reforzar y consolidar el sistema de reparto actual de las pensiones para lograr que se restablezca el equilibrio financiero y avance en condiciones económicas saneadas en los próximos años. En esta línea podemos incluir los trabajos del MTSS (1995), Barea y otros (1996), Herce y Pérez-Díaz (1995), Inverco (1996), Carpio y Domingo (1996). Zubiri (1996,1997) ; Monasterio y otros (1996). Las principales medidas que se proponen son las siguientes :

1. RETRASO EN LA EDAD DE JUBILACION.

Consiste en un retraso de la edad legal y de la edad efectiva de jubilación en 3 años, pasando la primera a los 68 años en vez de los 65 actuales. La edad efectiva, se sitúa actualmente en 62 años y sería modificada a los 65 años. Esta medida es una de las más reclamadas por los analistas, habiéndose anunciado ya en varios países. Sin embargo, hay que decir que la misma lleva a fijar la edad de jubilación en 65 años en la mayoría de los países porque parten de edades inferiores.

La justificación de esta medida radica en el aumento de la esperanza de vida de la población, lo que lleva a aumentos en los gastos de pensiones por la mayor longevidad de los pensionistas. Sin embargo, esta medida choca con la situación del mercado de trabajo ya que se perderían posibilidades para la incorporación de los jóvenes y, por otra parte, se ha señalado por algunos autores que la medida conllevaría pérdidas de eficiencia económica, dado que la productividad sería más alta si los mayores no trabajan (Sala i Martín, 1995).

En términos de repercusión financiera llegarían mayores recursos por cotizaciones, debido a que los salarios son más elevados en los trabajadores de mayor edad y, a la vez, disminuirían los gastos del sistema al reducirse el número de pensionistas y el periodo de disfrute de la pensión. En la práctica la medida es problemática y se propone un esquema flexible de jubilación parcial, compatible con el trabajo a tiempo parcial en una gama de edades alrededor de la edad objetivo.

La estimaciones efectuadas por Herce y Pérez-Díaz (1995), adoptando esta medida a partir del año 2000, indican que el déficit del sistema se reduciría en torno a un punto en el año 2025 con respecto al escenario de referencia, sin embargo, a partir de ahí la adversa demografía le resta eficacia a la medida, a pesar de ser de las más importantes. La pensión media también aumentaría.

2. AUMENTO DE LOS AÑOS DE COTIZACION EN EL CALCULO DE LA BASE REGULADORA.

También es una de las medidas más citadas por los analistas, dado que el actual cálculo de la base reguladora, supone uno de los factores más importantes que rompen con el principio de equidad horizontal. Hasta ahora la base reguladora se calcula utilizando el promedio de las bases de cotización de los 8 años previos a la jubilación, prescindiendo, por tanto, del resto de años de cotización. Este resultado da lugar a conductas estratégicas con importantes repercusiones, ya que los individuos pueden optimizar sus rentas futuras reduciendo al máximo el importe de las bases de cotización fuera del periodo considerado, y aportando menores cotizaciones. De ahí pues que cualquier medida hacia el avance de la proporcionalidad entre lo cotizado y lo recibido se considera deseable para el logro de la mayor equidad.

Las opciones en este sentido son variadas y obviamente solo afectarían a las nuevas altas. Herce y Pérez-Díaz (1995) proponen un aumento desde los 8 años hasta los 15 y progresivamente hasta los 25 años para el año 2010. Monasterio y otros (1996) proponen un incremento de los 8 hasta los 20 años, y una extensión posterior en función de las posibilidades estadísticas de gestión de la Seguridad Social. Carpio y Domingo (1996) y Barea y otros (1996) proponen que la base reguladora sea calculada en función de todo el periodo contributivo.

La solución más deseable desde el punto de vista de la equidad sería la que proponen los últimos autores. Sin embargo, desde el punto de vista económico no sería muy sensato, ya que más allá de los años 70 las bases no estaban en función de los salarios, sino que eran bases tarifadas con una escasa relación respecto al salario real. Esto podría conducir a una disminución importante de la pensión recibida.

El aumento parcial del período de cálculo según el resto de los autores permitiría una disminución del gasto en pensiones, ya que salvo casos excepcionales la base reguladora disminuiría, también lo haría la cuantía de la pensión inicial y, por lo tanto, la tasa de sustitución o de reemplazo de los ingresos en activo respecto a los pasivos, resultando unas pensiones menos generosas que las actuales. Los cálculos efectuados por Monasterio y otros (1996) dan como resultado una disminución de la tasa de sustitución en un 11% correspondiente a la pensión media del Régimen General. Herce y Pérez-Díaz (1995) destacan los efectos sobre el déficit del sistema que se reduciría con respecto al escenario de referencia alrededor de medio punto porcentual para el año 2025.

La situación de España con el resto de países de la UE actualmente es bastante generosa. No obstante, está ya en marcha la reforma que los situará en los últimos 15 años. Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Holanda, tienen en cuenta los ingresos de toda la vida laboral para calcular la pensión. En Francia actualmente son los 10 mejores años de los 37,5 exigidos aunque se pretende aumentar hasta los 25 mejores años de los 40 exigidos. En Portugal se toman los 10 mejores años de los últimos 15 años. En Austria es la media de los mejores 15 años de los últimos 30 años. En Italia la reforma más importante afecta a la base de cálculo de la pensión pasando de los últimos 5 años a concederse en función de las cotizaciones satisfechas durante toda la vida laboral.

3. CAMBIOS EN LA PROPORCIONALIDAD DE LA ESCALA.

Los porcentajes asociados a los distintos períodos de cotización son otro punto de quiebra de la proporcionalidad del sistema. En la actualidad con 15 años cotizados se obtiene el 60% de la base reguladora, lo que da lugar a un 4% por cada año, después hasta los 35 el 2% anual. Esto provoca ventajas relativas para aquellos trabajadores con carreras laborales cortas.

Los diferentes análisis proponen en este punto varios ajustes :

- a. Establecer una mayor proporcionalidad en la escala de cotización.
- b. Aumentar el período máximo de cotización.
- c. Reducir el porcentaje para el cálculo de la pensión máxima.

Aquí existe una gran variedad de alternativas según los distintos autores. Herce y Pérez-Díaz (1995) proponen que los primeros 15 años den lugar a una pensión del 50%, lo que anualmente equivale a un 3,3%. Para años posteriores hasta los 40 años de cotización máxima, un 1,6% por cada año adicional. Finalmente, al cabo de los 40 años se obtiene la pensión completa con el 90% y no con el 100% como hasta ahora. Monasterio y otros (1996), proponen dos soluciones. 1) El 100% al los 40 años de cotización y el 50% a los 20 años de cotización, dado que consideran 20 años el período mínimo exigido para obtener pensión de jubilación. 2) El 100% a los 40 años de cotización y el 60% a los 20 años de cotización. Carpio y Domingo (1996) y Barea y otros (1996) proponen como solución aplicar un porcentaje que sea proporcional al número de años cotizados, estableciendo el máximo en 40 años.

Estas medidas proporcionan un efecto sobre la reducción del gasto bastante destacable, dado que implican una reducción de la prestación media y como consecuencia una reducción de las tasas de sustitución. En este último caso Monasterio y otros (1996) ha estimado la disminución de las tasas de sustitución estableciendo una combinación de todas la medidas en un 10% sobre la base media en el Régimen General.

La comparación internacional realizada en el apartado 3 revela que la mayoría de los países tienen situado el período máximo de cotización en 40 años y los que lo tienen por debajo contemplan la posibilidad de aumentarlo a 40 en las recientes reformas, como es el caso de Francia o Italia. Por otro lado, el porcentaje para calcular la pensión es fijo en Francia el 50% de la base reguladora, en Bélgica el 60% para solteros y el 70% para matrimonios, en Italia el 80% de la base reguladora. Otros países como Grecia, Austria o Portugal tienen el mismo sistema que en España, pero son únicamente Grecia y España los que ofrecen el 100% de la base reguladora.

4. AUMENTO DE LA PENALIZACION POR JUBILACION ANTICIPADA.

Consiste en aumentar la penalización actual del 8% por cada año en que se adelanta la jubilación respecto a los 65, a un porcentaje del 10% por año. El efecto de esta medida si bien tiene efectos positivos sobre la disminución del gasto, sin embargo, no es demasiado evocada por los analistas porque sus efectos no son

muy significativos.

Según el estudio de Herce y Pérez-Díaz (1995), dos terceras partes de las nuevas pensiones de jubilación en la actualidad corresponden a jubilaciones anticipadas, pero no se les aplica la penalización, ya que por una parte, la rebaja aunque disminuya la base reguladora, la pensión todavía queda por encima de la máxima, con lo cual se otorga la máxima. Y por otra, la pensión puede quedar por debajo del mínimo, en cuyo caso se da la mínima. En ambos casos la jubilación anticipada deja al beneficiario mejor que si espera a la edad de jubilación ya que de todas formas disfruta de la misma pensión que obtendría después y además no paga cotizaciones. Los datos apuntan a que es muy rara la jubilación anticipada de personas que tienen bases situadas entre el máximo y el mínimo, y quienes toman esa decisión compensan la penalización con ganancias de bienestar de naturaleza no pecuniaria (mayor ocio).

Estos autores han calculado la repercusión de aumentar la penalización al 10%, y sus efectos resultan muy escasos sobre la reducción del déficit.

Francia, Finlandia, Grecia y Luxemburgo penalizan la cuantía de la pensión si se solicita antes de la edad de jubilación. Francia por cada año antes de los 65 penaliza un 5%, Grecia por cada mes antes un 0.5% Suecia, en cambio, aumenta un 0.7% por cada año en que se retrase la edad de jubilación.

5. ACTUALIZACION DE LAS PENSIONES EN 0,5 PUNTOS PORCENTUALES POR DEBAJO DEL IPC.

En este caso es una medida que trata de atajar uno de los mecanismos más importantes de aumento del gasto en pensiones. Es una medida drástica y muy controvertida ya que supone una pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas. Esta medida se aplicaría a todas las pensiones de la seguridad social en todas sus modalidades y afectaría a todas las pensiones ya existentes y a la nuevas, excepto a la pensiones mínimas, con lo cual el efecto sobre la reducción del déficit es muy importante, disminuyendo a la mitad respecto al escenario de referencia. Dado que es una medida muy impopular se ofrecen alternativas que consisten en congelar las pensiones más altas y actualizar la más bajas por encima incluso del IPC hasta la fecha del 2025.

La práctica totalidad de países introducen mecanismos automáticos de revaloración de pensiones en función del IPC.

6. OTRAS MEDIDAS PROPUESTAS

- a. Equiparación de todos los Regímenes Especiales al Régimen General en términos de condiciones y misma presión contributiva, con el fin de avanzar hacia la consecución de la proporcionalidad y mayor equidad horizontal.
- b. Racionalización de las prestaciones, incluyendo reducciones en los abusos y fraudes.
- c. Lucha contra el fraude por cotizaciones, mejora en la gestión sobre todo reduciendo los índices elevados de morosidad y aplazamientos.
- d. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.

Los efectos de adoptar todas estas medidas combinadas (1 a 5) podría rebajar las nuevas pensiones en un 35% de las que se obtendrían de seguir como en la actualidad. Únicamente se mitigaría el impacto si se aplicase una revaloración de las pensiones ligeramente por debajo del IPC (Herce, 1996). (véase cuadro nº 10).

B. REFORMAS DE CAMBIO DE SISTEMA.

En este bloque vamos a incluir todas aquellas propuestas que tienen como objetivo ofrecer sistemas alternativos de financiación de las pensiones, cuyo principal candidato es la capitalización privada que cada vez adquiere mayor protagonismo. Las propuestas van desde la configuración de un sistema mixto hasta la sustitución total por el sistema de capitalización. Podemos clasificar las distintas alternativas de la forma siguiente :

ALTERNATIVA 1. Sistema actual de reparto combinado con un sistema obligatorio de capitalización privada. (Herce y otros, 1996, Zubiri, 1996).

ALTERNATIVA 2. Pensiones públicas mínimas más sistema complementario de capitalización privada

voluntario (Zubiri, 1996).

ALTERNATIVA 3. Pensiones públicas mínimas más sistema complementario de capitalización privada obligatorio. (Piñera y Weinstein, 1996 ; Bailen y Gil, 1996, Feldstein, 1995, Zubiri, 1996).

ALTERNATIVA 4. Sistema público basado en dos componentes : (Zubiri, 1996)

- a. Componente fijo que garantiza una pensión mínima independiente de las cotizaciones.
- b. Componente variable ligado a las cotizaciones (se puede optar por el sistema privado).

ALTERNATIVA 5. Sistema basado en 3 niveles : (Carpio y Domingo, 1996).

- a. Nivel asistencial garantizado por el Sector Público con cargo a los ingresos generales.
- b. Nivel contributivo basado en el reparto y complementado con un subnivel de capitalización público.
- c. Nivel voluntario de capitalización privada.

¿Cuál de estas alternativas es la preferible ? La respuesta a esta pregunta no es inequívoca porque cada una tiene ventajas e inconvenientes que deben ser valorados en su globalidad. En todo caso, lo que únicamente se puede hacer es determinar cuáles serían sus efectos y, posteriormente dejar que sea el proceso de elección social quien decida cual de ellas es la socialmente preferida.

En realidad, la estricta comparación exigiría conocer cual de estas alternativas produce una mayor rentabilidad interna a partir de las cotizaciones pagadas y su grado de sostenibilidad, en comparación también con la alternativa de mantenimiento del sistema de reparto, sin olvidar los efectos financieros, económicos y sociales que implican cada una de ellas. Una valoración completa en estos términos no es posible hacerla, ya que son escasos los estudios que se han decantado por un cambio de sistema, y los que lo han hecho, lo señalan como posibilidad sin entrar en la valoración económica. No obstante, dado que todas las alternativas de cambio incluyen los planes de pensiones privados con mayor o menor presencia, a la luz de los trabajos de Herce y otros (1996) y Piñera y Weinstein (1996) vamos a conocer cuales serían las ganancias de la capitalización para el sistema en su conjunto.

Los dos estudios parten de un escenario de referencia en el que manifiestan, de acuerdo a sus proyecciones económicas y demográficas, la inviabilidad futura del sistema de pensiones actual.

A partir de ahí, Herce y otros (1996) proponen un sistema mixto basado en la coexistencia del régimen actual de reparto y el sistema de capitalización privada, los dos con carácter obligatorio. En este modelo los trabajadores distribuyen sus cotizaciones actuales entre los dos sistemas (15 puntos al reparto y 13 a la capitalización) y posteriormente obtienen pensiones de jubilación de los dos sistemas. Piñera y Weinstein (1996) proponen el cambio progresivo al sistema de capitalización obligatorio, de tal forma que en el largo plazo (2025), el Sector Público sólo se limita a pagar pensiones de subsistencia con cargo a los ingresos generales y el sistema privado es el que se hace cargo de las pensiones de jubilación.

Los dos estudios parten de un escenario para los planes privados, con tasas de rentabilidad real netas de comisiones del 2.5%, 3.5%, 4.5% los primeros autores y 4%, 5% y 6% los segundos. Bajo este escenario, los resultados que obtienen son los siguientes :

- a. Cuantía de la pensión. En Piñera y Weinstein (1996) con una aportación del 10% del sueldo durante 40 años a una rentabilidad real neta del 4% se generaría una pensión del 68% del último salario. Herce y otros (1996), con una aportación del 10% del salario durante 40 años al 2,5% de rentabilidad real neta daría lugar una pensión que sumada a la que proporciona el sistema público sería de aproximadamente la misma cuantía que la que ofrecería el sistema de reparto sin cambio de sistema.
- b. Déficit del Sistema. En Piñera y Weinstein (1996) el déficit del sistema aumentaría hasta alcanzar el año 2020, dado que los ingresos por cotizaciones en la transición disminuirían drásticamente hasta desaparecer mientras que los gastos por pensiones disminuyen lentamente hasta desaparecer. Después del año 2020 el déficit sería igual al necesario para pagar el mínimo garantizado (este déficit que no se especifica, podría ser importante en función de la cuantía de la pensión mínima que se establezca, ya que el Estado proporcionaría pensiones complementarias si los ahorros generados por un individuo son insuficientes para llegar al nivel mínimo).

En Herce y otros (1996), el déficit aumenta por encima del escenario de referencia hasta el 2015 y después comienza a disminuir hasta situarse en un déficit permanente que en el año 2050 alcanza el 4,04% del PIB, ya que solo se capitalizaría la mitad de la pensión. En este caso, el déficit no es muy superior al que al que resultaría sin cambio de sistema (5,96%) a pesar de que se aumentan las cotizaciones de los regímenes especiales que pasan del 13,88% de media, al 20% para trabajadores mayores de 45 años y al 25% para trabajadores con edad igual o inferior a 45 años.

c) Efectos sobre el ahorro. No se señalan efectos significativos sobre el ahorro nacional. Piñera y Weinstein (1996) suponen que el ahorro adicional generaría un incremento anual del PIB del 1%. En Herce y otros (1996), no se incluye ninguna estimación sobre el efecto en el PIB debido al mayor ahorro.

De todo lo anterior se deduce que las ventajas de un sistema de capitalización no son tantas como las que suelen manifestar sus defensores. Máxime, como señala Zubiri (1997), si tenemos en cuenta que las dificultades de aplicación práctica son considerables y cuenta con importantes desventajas como el riesgo inflacionario, el coste de la rigurosa regulación a que deberían someterse los sistemas de capitalización para garantizar seguridad y solvencia, o el aumento de los déficit del sistema público durante la transición. Además de tener en cuenta que el cambio de sistema implica un cambio de mentalidad de los individuos, muy arraigado en el sistema de reparto por su mayor grado de solidaridad.

En definitiva, parece que en la actualidad los sistemas de capitalización privada no son una alternativa óptima para resolver los problemas financieros del sistema, ni constituyen una alternativa mejor que el sistema de reparto en términos de mejores pensiones. En todo caso, lo más aconsejable sería la existencia paralela de planes privados de pensiones de carácter voluntario junto al sistema actual de reparto con las modificaciones apuntadas.

C. MEDIDAS PROPUESTAS Y ADOPTADAS POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES Y GOBIERNO.

El reciente debate sobre el futuro de las pensiones públicas tiene su origen en el PACTO DE TOLEDO aprobado el 6 de abril de 1995 por el Pleno del Congreso de los Diputados. Un acuerdo que fue resultado de un consenso entre todos los partidos políticos para hacer viable financieramente el actual modelo de pensiones y que constituye el primer punto de partida de un proceso de reformas y de un proceso de deliberación pública. Para su desarrollo se estableció el 9 de octubre de 1996 un acuerdo gobierno-sindicatos, que en lo esencial se ajusta a lo establecido en el Pacto de Toledo, cuyo plan de actuación tiene vigencia hasta el año 2000. Posteriormente, los acuerdos anteriores se plasmaron en un Proyecto de Ley de 26 de diciembre de 1996 culminando con la aprobación de la Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, aprobada por el Congreso el 26 de junio de 1997, con apoyo de todos los grupos parlamentarios excepto el Bloque Nacionalista Gallego e Izquierda Unida (BOE 16 de julio de 1997), cuya entrada en vigor es el 5 de agosto de 1997. En esta Ley se incluyen las primeras medidas efectivas quedando pendiente todavía algunas recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo.

Con el fin de conocer las recomendaciones que incluyen estos acuerdos y poder realizar una comparación con las medidas adoptadas por la Ley véanse los cuadros nº 11 y 12 del anexo.

(cuadros nº 11 y 12)

Como primera valoración parece que la Ley introduce medidas que están en sintonía con las apuntadas en los acuerdos político-sociales y con las invocadas por los analistas externos. Se han tomado medidas que, en principio, van en la dirección de mejorar la proporcionalidad del sistema, además, de tener como efecto una contención del gasto. Estas son la 3,4,5,6. Sin embargo, se deja apartada la reforma de los Regímenes Especiales y su equiparación al Régimen General. Tampoco se hace referencia a ningún aspecto de mejorar la gestión. Una medida muy positiva, y que sin duda, era reclamada desde hace tiempo por todos los analistas es la separación de las fuentes de financiación en función de la naturaleza de las prestaciones. Esta medida permitirá clarificar los fines que persigue el sistema contributivo y establecer la medida justa del déficit del sistema contributivo para un mejor control y seguimiento.

6. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado podemos extraer de forma sintética las siguientes conclusiones.

1. Por su importancia cuantitativa y cualitativa los sistemas de pensiones constituyen el núcleo fundamental de los programas de protección social no sólo en España, sino en Europa, a su vez, eje fundamental del denominado Estado de Bienestar.
2. El sistema de pensiones español es uno de los más generosos de la Unión, observándose esta circunstancia por la mejores condiciones de acceso como son el menor número de años exigidos para alcanzar la pensión plena o el menor número de años exigido para calcular la base de la pensión, y la elevada tasa de sustitución para salarios medios.
3. Es la mayor partida de gasto en protección social en todos los países de la UE, alcanzando como media el 43% del total, quedando España a 4 puntos por debajo. El gasto en pensiones crece

sistemáticamente produciéndose los mayores incrementos en los años 90 por varias causas : del crecimiento del desempleo, el menor crecimiento del PIB, el aumento del número de personas en edad de jubilación y las mejores condiciones de las prestaciones. Estas causas inciden en España de forma significativa, dadas las características propias.

- Los diferentes estudios que han analizado la situación actual y futura de las pensiones en España destacan que el actual sistema de pensiones está irremediablemente abocado a la quiebra financiera si no se emprenden reformas inmediatas. Según las distintas proyecciones los gastos crecerán a un ritmo superior que los ingresos, debido a una tendencia creciente de la tasa de dependencia del sistema y al efecto sustitución que incide sobre la cuantía de la pensión media.
- La mayoría de las propuestas de reforma apuntan hacia una modificación desde "dentro del sistema", encaminadas a restablecer el equilibrio financiero en función de las circunstancias económicas y demográficas que se prevén y, a la vez, hacia el logro de principios como la equidad horizontal, el principio de afectación (que las cotizaciones sociales se destinen a la financiación de pensiones contributivas y, por otro lado, que exista un correspondencia entre aportación realizada y pensión recibida), y el principio de equivalencia financiera o proporcionalidad (existencia de una correlación entre el valor actualizado del flujo de cotizaciones y el flujo actualizado de pensiones que se van a recibir, de modo que el sistema sea "actuarialmente justo"), y afectan tanto al lado de los ingresos como al lado de los gastos.

Otras propuestas menos defendidas discurren por la línea de un cambio de sistema, dando cada vez un mayor protagonismo a los planes de pensiones privados, e incluso, la sustitución progresiva del sistema actual. No obstante, de su valoración económica se desprende que las ventajas no son tan superiores como cabría esperar en términos de una mejora de las prestaciones y en términos de una mejora del sistema, a lo que se añaden los problemas asociados de los sistemas de seguros privados y la dificultad de su aplicación práctica.

- La respuesta desde el ámbito social y político a los problemas del sistema de pensiones público arrancan con el Pacto de Toledo, primer punto de partida de un proceso de reforma y de debate público. A pesar de las numerosas críticas que ha recibido por su falta de concreción y rigor, sus propuestas han servido para realizar estudios serios sobre la incidencia de sus recomendaciones en la viabilidad del sistema. Las reformas efectivas introducidas recientemente por la Ley 24/1997 están en sintonía con los informes precedentes que proponen cambios desde dentro del sistema, aunque aún quedan asuntos pendientes.
- En definitiva, estamos todavía en medio de un debate que permanece abierto. Las implicaciones sociales, económicas y políticas de estos programas impiden que las decisiones que se tomen por parte de las autoridades sean drásticas. En su caso, lo que se hace es adoptar medidas parciales con un horizonte a medio plazo trasladando en definitiva el problema hacia el futuro a la espera de observar como se comportan las tendencias económicas y demográficas.

ANEXO

CUADRO Nº 1																				
ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LOS PAISES DE LA UNION EUROPEA																				
PAIS	TIPO DE PROGRAMA	SISTEMAS DE SEGURO COMPLEMENTARIOS	TIPOS DE COTIZACION (*)			ESTRUCTURA DE LAS PRESTACIONES			Tasa de sustitución	AÑOS COTIZACION MAX.				TIPOS DE COTIZACION						
			Trabajadores	Empresarios	Total	Edad jubilación	Periodo cotización mínimo	máximo		HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	TRABAJ.	EMPRESAR.	TASA DE SUSTITUCION				
ALEMANIA	Seguro Social	Voluntario	9,30	9,30	18,60	H=63, M= 60	5	35	37-104											
					18,60						35	35	63	60	ALEMANIA	9,30%	9,30%	ALEMANIA	37%	104%
AUSTRIA	Seguro Social	Voluntario			22,80	H=65, M= 60	15	35	nd		35	35	65	60	AUSTRIA	10,25%	12,55%	BELGICA	53%	91%
BELGICA	Seguro Social	Voluntario				H=65, M= 60	ninguno	H=45, M=40	53-91		45	40	65	60	BELGICA	7,50%	8,86%	DINAMARCA	37%	104%

		CUADRO Nº 2					
	CUANTIA DE LA PENSION EN LOS PAISES DE LA UNION EUROPEA						
ALEMANIA	(ingresos anuales individuales/ ingresos medios de los contribuyentes) x factor de ponderación						
	que está en función del número de años de permanencia en el sistema.						
AUSTRIA	1,9% de los ingresos medios de los mejores 15 años de los 30 de seguro, más 1,5% por cada						
	año que excede de 30 hasta 45. (Máximo 80% de los ingresos medios).						
BELGICA	60% de los ingresos medios a lo largo de la vida o 75% para el matrimonio. Para el cálculo se						
	toman en consideración los ingresos profesionales entre la edad de 25 años y la edad de retiro						
	Hay complementos y suplementos que dependen de la situación familiar del pensionista y de la						
	existencia o no de ingresos del cónyuge.						
DINAMARCA	Pensión universal: básica (cuantía uniforme y tiene en cuenta las cargas familiares)+ comple-						
	mentaría (relacionada con el empleo dependiendo de la fecha de entrada en el programa y los						

	pagos realizados.								
ESPAÑA	50% Base reguladora (actualmente de los 9 últimos años) + 3% por cada año adicional entre								
	el 16 y el 25 + 2% por cada año adicional entre el 26 al 35. (Máximo 100% de B.R.)								
	Coefficiente reductor del 8% por cada año de adelanto de la jubilación (60 a 65 años).								
FINLANDIA	Pensión universal: básica+ adicional (en función del municipio, estatus matrimonial y tiempo de								
	residencia. Pensión relacionada con los ingresos= 1,5% o 2,5% de la media anual de los ingre-								
	sos de los dos últimos 4 años eliminando el mayor y el menor.								
FRANCIA	50% de la media de los ingresos de los últimos 10 años más favorables de entre 37,5 años								
	exigidos. Para el 2008 será el 50% de la media de los 25 años más favorables de los 40 años								
	exigidos. Hay suplementos por cónyuge y por hijos. Hay reducción si se jubila antes de la edad.								
GRECIA	Del 30% al 70% de la media de los ingresos de los 5 últimos años + 1% de los ingresos por								
	cada 300 días de contribución entre 3300 y 7800 + 1,5% s 2,5% (dependiendo de los ingresos)								

	por cada 300 días a partir de 7800. Coeficiente reductor de 0,5% por cada mes de anticipación						
	de la edad de retiro. Hay suplemento por descendientes.						
HOLANDA	Pensión universal: cantidad fija al mes por individuo; para familias monoparentales la cantidad						
	se incrementa por cada hijo a cargo. Además hay pensión profesional cuya cuantía depende de						
	los ingresos profesionales previos y del tiempo de cotización.						
IRLANDA	Pensión de jubilación: una cantidad mínima, reducida si el número de contribuciones es menor						
	de 48 años. Subvenciones especiales para pensionistas solteros con 66 años y más y para						
	mayores de 80 años.						
ITALIA	Número de años de cotización x un porcentaje que depende de los ingresos medios de los						
	últimos 5 años. Máximo el 80% de los ingresos con 40 años de cobertura.						
LUXEMBURGO	Cantidad por mes si se ha cotizado durante 40 años + 1,78% de los ingresos actualizados						
	por cada año de la cobertura completa. El beneficio se reduce en 1/4 por cada año menos de						
	seguro.						

1990	16,9	3,6	20,5	55,1	11,3
1993	16,8	3,5	20,3	58,9	11,9
DINAMARCA					
1980	12,5	2,3	14,8	67,7	10,0
1990	13,7	3,0	16,7	63,9	10,7
1993	13,7	3,1	16,8	65,6	11,0
ALEMANIA					
1980	17,1	1,1	18,2	65,3	11,9
1990	18,9	0,7	19,6	55,9	11,0
1993	19,9	1,9	21,8	55,6	12,1
GRECIA					
1980	14,6	1,9	16,5	37,0	6,1
1990	17,0	3,6	20,6	51,0	10,5
1993	18,0	3,6	21,6	47,0	10,2
ESPAÑA					
1980	11,0	1,8	12,8	55,8	7,1
1990	13,4	1,9	15,3	55,5	8,5
1993	14,4	2,1	16,5	56,7	9,4
FRANCIA					
1980	17,1	1,2	18,3	57,4	10,5
1990	19,1	1,3	20,4	57,5	11,7
1993	19,7	1,1	20,8	61,2	12,7
IRLANDA					
1980	10,1	0,7	10,8	57,3	6,2
1990	11,4	1,0	12,4	45,8	5,7
1993	11,4	1,0	12,4	46,2	5,7
ITALIA					
1980	18,1	1,5	19,6	50,9	9,9
1990	23,7	1,8	25,5	53,6	13,7
1993	24,7	1,9	26,6	57,8	15,4
LUXEMBURGO					
1980	14,0	2,2	16,2	74,2	12,0
1990	13,4	2,7	16,1	62,0	9,9
1993	13,8	4,1	17,9	62,8	11,2
HOLANDA					
1980	11,5	1,1	12,6	76,1	9,6
1990	12,8	1,0	13,8	82,1	11,3
1993	13,0	1,6	14,6	81,4	11,9
PORTUGAL					
1980	12,6	4,5	17,1	26,7	4,6
1990	14,9	4,5	19,4	31,0	6,0
1993	15,6	4,4	20,0	35,3	7,0
REINO UNIDO					
1980	17,6	1,0	18,6	45,8	8,5
1990	18,3	0,8	19,1	47,6	9,1
1993	18,2	0,7	18,9	57,1	10,8
EUR.12					
1980	16,0	1,6	17,6	57,0	10,0
1990	18,3	1,7	20,0	55,2	11,0
1993	19,0	1,7	20,7	57,2	11,9
Fuente: Comisión Europea (1996) y elaboración propia.					

CUADRO Nº 6						CUADRO Nº 7						
EVOLUCION DEL NUMERO DE AFILIADOS Y PENSIONISTAS (miles)						TASAS DE DEPENDENCIA (td) Y RATIOS COTIZANTES/ PENSIONISTAS (r)(1)						
	1996	2020	Inc 96-20	2050	Inc.96-50		1996	2020	2050			
REGIMEN GENERAL							td	r	td	r	td	r
Afiliados	8.708	11.057	27,0%	9.178	5,4%	Tasa de dependencia demográfica						
Pensionistas	3.828	6.373	66,5%	7.827	104,5%	de mayores						
REGIMENES ESPECIALES						(65 años o más/ 16 a 64 años)x 100	23,1%	4,33	30,8%	3,24	54,4%	1,84
Afiliados	3.781	4.801	27,0%	3.985	5,4%	Tasa de dependencia del total						
Pensionistas	3.401	3.551	4,4%	4.419	29,9%	del sistema						
TOTAL SISTEMA						(Pensionistas /cotizantes) x100	57,9%	1,73	62,6%	1,6	93,0%	1,07
Afiliados	12.489	15.858	27,0%	13.164	5,4%	Tasa de dependencia del sistema						
Pensionistas	7.229	9.925	37,3%	12.246	69,4%	en el régimen general						
Total de pensiones contributivas (jubilación, invalidez, viudedad, orfandad y a favor de familiares)						(Pensionistas /cotizantes) x100	44,0%	2,27	57,6%	1,73	85,3%	1,17
Fuente: Herce y otros (1996) y elaboración propia.						Tasa de dependencia del sistema						
						en regimenes especiales						
						(Pensionistas /cotizantes) x100	90,0%	1,11	74,0%	1,35	111,0%	0,9
						(1) Obsérvese que las relación cotizantes/pensionistas es la inversa de las tasas de dependencia.						
						En el caso demográfico la relación sería activos/pasivos.						
						Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Herce y otro (1996).						

CUADRO Nº 8					
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO E INGRESOS DEL SISTEMA DE PENSIONES.					
DEFICIT DEL SISTEMA EN % DEL PIB. (Periodo 1995-2025)					
	MTSS (1995)	HERCE Y	BAREA Y	INVERCO	PIÑERA
		PEREZ-DIAZ (1995)	OTROS (1996)	(1996)	(1996)
GASTOS	2,70%	2,66%	2,76%	0,56%	3,20%

INGRESOS	2,20%	2,30%	2,10%	1,00%	1,96%
DEFICIT (-) EN % DEL PIB					
1995	0,00	-2,16	-0,76	2,70	0,05
2010	-0,90	-2,94	-1,66	-0,77	-1,42
2025	--	-3,46	-1,77	-1,52	-4,01
(*) Las diferencias proceden de los distintos criterios de imputación de ingresos y gastos.					
(**) En Barea y otros (1996), el crecimiento de ingresos y gastos se refiere sólo a pensiones de jubilación. La estimación del					
déficit es para el conjunto del sistema de pensiones. Los años corresponden a 1993, 2005, 2020, en lugar de los expuestos.					
(***) Inverso (1996), sólo estima el régimen general.					
(****) Herce y Pérez-Díaz (1995) suponen que un 20% de los ingresos por cotizaciones están destinados a la financiación de					
otras prestaciones del sistema: sanitarias, gastos de funcionamiento y otras prestaciones universales.					
En Herce y otros (1996), el déficit en % del PIB es de -0,58,-2,15,-3,01,-5,96 para los años 1996,2010,2025,2050 respectiva					
mente. Las diferencias obedecen a una imputación del 100% de las cotizaciones a pensiones y las proyecciones					
demográficas que estaban basadas en los datos del censo de 1991 del Instituto de Demografía y ahora se basan en los					
datos definitivos publicados por el INE.					
Fuente: Herce, J.A. (1996) y elaboración propia.					

PERIODOS MEDIOS DE COTIZACION, TIPOS DE COTIZACION Y						
TASA INTERNA DE RENDIMIENTO POR REGIMENES						
	REGIMEN	AUTONOMO	AGRARIO	AGRARIO	HOGAR	CLASES
	GENERAL		C/ AJENA	C/PROPIA		PASIVAS
Periodo medio (1994)	32,41	21,91	30,08	26,66	18,66	---
Tipos de cotización (1996)	28,30	28,30	11,50	18,75	22,00	5,75
TIR (%)						
1984	2,19	6,72	7,72		13,94	---

1988	2,23	5,57	7,07		8,32	1,35
1994	2,16	3,51	4,57		7,04	2,95
Clase pasivas: (3,86% + 1,89%) trabajadores						
Régimen General: 23,60 % empresarios + 4,70% trabajadores.						
Régimen Especial Agrario c/propia: 11,50 %						
Régimen Especial Agrario c/ajena: 18,75 %						
Autónomos: 28,30%						
Régimen Especial del Hogar: 18,30% empresarios + 3,70% trabajadores						
Fuente: Monasterio y otros (1996) y elaboración propia.						

CUADRO Nº 11	
PRINCIPIALES PROPUESTAS DE REFORMA EN PENSIONES DE JUBILACION	
PACTO DE TOLEDO	ACUERDO GOBIERNO-SINDICATOS
1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación	1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación
limitando los fondos para pensiones contributivas a las	limitando los fondos para pensiones contributivas a las
cotizaciones sociales y para prestaciones no contributivas	cotizaciones sociales y para prestaciones no contributivas
universales exclusivamente con recursos presupuestarios	universales exclusivamente con recursos presupuestarios
generales	generales
	2. Los complementos a mínimos del sistema contributivo
	tendrán naturaleza no contributiva
3. Constitución de un Fondo de Reserva	3. Constitución de un Fondo de Reserva
4. Aumentar la proporcionalidad del sistema	4. Aumentar la proporcionalidad del sistema
a) mejoras en la bases de cotización (acercar las cotizaciones	a) mejoras en la bases de cotización (acercar las cotizaciones
a los salarios reales.)	a los salarios reales.)
b) Igualar la aportación contributiva de todos los grupos	b) Igualar la aportación contributiva de todos los grupos
c) Un único tope máximo de cotización.	c) Un único tope máximo de cotización.
d) Integración de los regímenes especiales.	d) Integración de los regímenes especiales.
	e) Medida concretas: aumentar hasta los 15 años el cálculo
	de la base reguladora. Modificación de los porcentajes de
	aplicación a la base reguladora.
5. Flexibilizar la edad de jubilación	
6. Mantenimiento del poder adquisitivo de la pensiones	6. Mantenimiento del poder adquisitivo de la pensiones
en función de la evolución del IPC.	en función de la evolución del IPC.
7. Estimular los planes privados de pensiones	7. Estimular los planes privados de pensiones
8. Mejorar la gestión que reduzca el fraude y el cobro de prestaciones.	
	9. Desincentivar las jubilaciones anticipadas voluntarias
10. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema.	10. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema.

	Carpio y Domingo (1996)					
	Inverco (1996)					
3. Cambios en la proporcionalidad de la escala y	Herce y otros (1995)					
aumento de los años de cotización.	Zubiri (1996,1997)					
	Monasterio y otros (1996)		MUY POSITIVO			
	Barea y otros (1996)					
	Carpio y Domingo (1996)					
	Inverco (1996)					
4. Aumento de la penalización por jubilación anticipada	Herce y otros (1995)		NEUTRAL			
5. Actualización de las pensiones por debajo del IPC	Herce y otros (1995)		MUY POSITIVO			
6. Otras medidas:						
a) Equiparación de los Regímenes Especiales	Monasterio y otros (1996)					
al Régimen General.	Barea y otros (1996)		POSITIVO			
	Carpio y Domingo (1996)					
	Zubiri (1996,1997)					
b) Racionalización de las prestaciones y lucha	Zubiri (1996,1997)					
contra el fraude de las cotizaciones			POSITIVO			
c) Separación y clarificación de las fuentes de	Herce y otros (1995)					
financiación	Monasterio y otros (1996)					
	MTSS (1995)		POSITIVO			
	Barea y otros (1996)					
	Carpio y Domingo (1996)					
	Inverco (1996)					

BIBLIOGRAFIA

1. ALBI, E. (1995). «Las funciones del Estado y el Estado de Bienestar». *Hacienda Pública Española*, nº 1 (monográfico), págs. 105-13.
2. ALBI, E. ; CONTRERAS, C. ; GONZALEZ-PARAMO, J.M. y ZUBIRI, I. (1994). *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona : Ariel Economía.
2. BANDRES, E. y GADEA, M. D. (1997). «Estado de bienestar y crecimiento de los gastos sociales en España ». en . *IV Encuentro de Economía Pública*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
3. BARBA, A. (1994). *Prestaciones económicas de la Seguridad Social*. Madrid: CISS.
4. BAREA, J. (dir.),(1996). *Escenarios de evolución del gasto público en pensiones y desempleo en el horizonte 2020*. Bilbao: Fundación BBV. (Documenta).
5. BAREA, J. y GONZALEZ-PARAMO, J. M. (Co-directs),(1996). *Pensiones y Prestaciones por Desempleo*. 4ª reimp. Bilbao: Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
6. BOSCH, A. y ESCRIBANO, C. (1989). *La seguridad social española: un debate inaplazable*. Madrid: Edema.
7. CARPIO, M. (1996). *Las pensiones en España y en la Unión Europea*. Madrid: mimeo. (Ponencia presentada

al curso de verano en la Universidad del País Vasco).

8. CARPIO, M. y DOMINGO, E. (1996). *Presente y futuro de las pensiones en España*. Madrid: Oikos nomos.

9. COMISION EUROPEA. (1996). *La protección social en Europa, 1995*. Luxemburgo: Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales.

10. DOMINGO, E. (1995a). «Revisión crítica del funcionamiento actual del sistema español de pensiones contributivas». *Economistas*, nº 68, págs. 6-9.

11. DOMINGO, E. (1995b). «Competitividad y economía del bienestar. Incidencia de las principales políticas públicas en la competitividad: pensiones y ahorro». *Hacienda Pública Española*, nº 1, (monográfico), págs. 167-74.

12. DURA, A. y LOPEZ, M. A. (1996). «Tres análisis sobre la Seguridad Social en España: un comentario». *Papeles de Economía Española*, nº 69, págs. 39-51.

13. DURAN A. (1995). «Rentabilidad de lo cotizado por pensiones». *Economistas*, nº 68, págs. 10-18.

14. ESPINA, A. (1996). «Reform of pension schemes in the OECD countries». *International Labour Review*, nº 135(2), págs. 181-206.

15. FELDSTEIN, M. S. (1996a). «The missing piece in policy analysis: social security reform». *The American Economic Review*, nº 86(2), págs. 1-14.

16. FELDSTEIN, M. S. (1996b). «Social security and saving: new time series evidence». *National Tax Journal*, nº 49(2), págs. 151-64.

17. FELDSTEIN, M. S. y SAMWICH, A. (1996). *The transition path in privatizing social security*. Cambridge, M. A.: NBER. (Working Paper, nº 5761).

18. GALA, C. (1995). *El sistema de seguridad social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

19. GOMEZ-SALA, J. S. (1986). «Efectos económicos de los programas públicos de pensiones». *Hacienda Pública Española*, nº 101, págs. 219-48.

20. GOMEZ-SALA, J. S. (1987a). «Efectos económicos de las pensiones públicas. Análisis del caso español». *Hacienda Pública Española*, nº 104, págs. 147-62.

21. GOMEZ-SALA, J. S. (1987b). «Los efectos de las pensiones del sistema de seguridad social sobre el ahorro: 1967-1983». *Papeles de Economía Española*, nº 30/31, págs. 369-71.

22. GOMEZ-SALA, J. S. (1992). *El gasto público en pensiones en los principales países de la OCDE: sus efectos sobre la oferta de trabajo*. Bilbao: Fundación BBV. (Documenta. Investigación).

23. GONZALO, B. (1989). «La reforma de los sistemas de cotización de la seguridad social en la CEE». *Papeles de Economía Española*, nº 41, págs. 230-8.

24. GONZALO, B. (1996). *Apuntes sobre la situación actual y las perspectivas de evolución de las pensiones de vejez en la Unión Europea*. Bilbao: Fundación BBV. (Documenta).

25. GONZALO, L. (1990). «La seguridad social española». en E. ALBI, (dir.). *La Hacienda Pública en la democracia*. Barcelona: Ariel Economía, págs. 243-73.

26. GORDON, M. S. (1990). *La política de seguridad social en los países industrializados. Análisis comparativo*. Madrid: Mº de Trabajo y Seguridad Social.

27. HARRIS, D. (1990). *La justificación del Estado de Bienestar*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales .

28. HERCE, J. A. (1995). *Las pensiones públicas en España: perspectivas y posibilidades de reforma*. Madrid: FEDEA. (Documento de Trabajo, nº 3).

29. HERCE, J. A. (1996). *La reforma de las pensiones en España: aspectos analíticos y aplicados*. Madrid: FEDEA. (Documento de Trabajo, nº 25).

30. HERCE, J. A. (1997). «La cuestión de las pensiones». *Economistas*, nº 74, págs. 236-42.

31. HERCE, J. A. y PEREZ-DIAZ, V. (Directs.),(1995). *La reforma del sistema público de pensiones en España*. Barcelona: Caja de Ahorro y Pensiones de Barcelona. (Colección de Estudios e informes, nº 4).

32. HERCE, J. A.; SOSVILLA, S.; CASTILLO, S. y DUCE, R. (1996). *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*. Barcelona: Servicio de Estudios de la Caixa. (Colección de Estudios e Informes nº 8).

33. INVERCO. (1996). *Análisis de los sistemas de pensiones*. Madrid: Tower-Perrin.

34. LOPEZ, M. A. (1984). «Un marco analítico para la discusión de las pensiones públicas». *Revista de la Seguridad Social*, nº 23, págs. 25-80.

35. LOPEZ, M. A. (1986). «Sobre los efectos de los diferentes sistemas de pensiones de la seguridad social». *Revista Española de Economía*. 2ª época, nº 3, págs. 69-94.

36. LOPEZ, M. A. (comp.),(1987). *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*.

Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

37. LOPEZ, M. A. (1990). «Efectos de las pensiones de la Seguridad Social sobre la oferta de trabajo en España: un comentario». *Investigaciones Económicas*, 2ª época, nº 14, págs. 305-10.

38. MARTIN, A. y MORENO, L. (1989). *Los efectos de las pensiones de la seguridad social sobre la oferta de trabajo de factores: trabajo y ahorro*. Madrid: Fundación FIES-CECA. (Documentos de Trabajo, nº 42).

39. MARTIN, A. y MORENO, L. (1990). «Efectos de las pensiones de la Seguridad Social sobre la oferta de trabajo en España». *Investigaciones Económicas*, 2ª época, nº 14, págs. 291-303.

40. MILLAN, A. (1996). «Informe de la OCDE sobre la economía española: el sistema de la seguridad social». *Boletín Económico de ICE*, nº 2495, págs. 15-21.

41. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. (1995). *La seguridad social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico actuarial*. Madrid: Secretaría General para la Seguridad Social.

42. MONASTERIO, C. (1984a). «Seguridad social y redistribución de la renta». *Hacienda Pública Española*, nº 86, págs. 93-105.

43. MONASTERIO, C. (1984b). «La seguridad social y sus efectos sobre el ahorro». *Hacienda Pública Española*, nº 91, págs. 157-79.

44. MONASTERIO, C.; SANCHEZ, I. y BLANCO, F. (1996). *Equidad y estabilidad del sistema de pensiones español*. Bilbao: Fundación BBV. (Documenta).

45. MONASTERIO, C. y SUAREZ, J. (1992). «Gasto social en Pensiones». *Hacienda Pública Española*, nº 120/121, págs. 119-43.

46. MUÑOZ, R. (1989). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.

1. MUSGRAVE, R.A. y MUSRAGRAVE, P.B. (1992). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. 5ª ed. Madrid : McGraw.

47. PIÑERA, J. y WEINSTEIN, A. (1996). *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*. Madrid: Círculo de Empresarios.

48. REDECILLAS, A. (1996). *Los compromisos financieros del Estado y de la seguridad social relativos a pensiones*. Bilbao: Fundación BBV. (Documenta).

49. REICHLIN, P. y SICONOLFI, P. (1996). «The role of Social Security in an economy with asymmetric information and financial intermediaries». *Journal of Public Economics*, nº 60(2), págs. 153-75.

50. RUHM, C. J. (1996). «Do pensions increase the labor supply of older men?». *Journal of Public Economics*, nº 59(2), págs. 157-75.

51. RUIZ-HUERTA, J. y MARTINEZ, R. (1995). «El estado de bienestar en Europa: situación actual y perspectivas». *Presupuesto y Gasto Público*, nº 17, págs. 101-22.

52. SANCHEZ, J. y GOMEZ-SALA, J. S. (1996). *Análisis económico de las pensiones*. Bilbao: Fundación BBV. (Documenta).

53. SEGURA, J. (1986). «El debate sobre la reforma de la seguridad social». *Papeles de Economía Española*, nº 27, págs. 309-21.

54. SEGURA, J. (1988). «Algunos problemas de la protección social: el caso de las pensiones». *Papeles de Economía Española*, nº 37, págs. 186-93.

55. SEGURA, J. (1989). «Problemas de la protección social en una perspectiva comunitaria». *Papeles de Economía Española*, nº 41, págs. 204-13.

56. TORRES, J. (1996). *Pensiones públicas. ¿Y mañana qué?*. Barcelona: Ariel Economía.

57. VALIÑO, A. (1990). «Seguridad Social (un análisis de la investigación económica actual)». *Hacienda Pública Española*, nº 115, págs. 227-49.

58. ZUBIRI, I. (1996). *Provisión pública versus provisión privada de los planes de pensiones*. Bilbao: Fundación BBV. (Documenta).

59. ZUBIRI, I. (1997). «El sistema de pensiones español: problemas y perspectivas de reforma». *Economistas*, nº 75, págs. 44-65.