

UNA SOLUCIÓN PARA LA VIABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro *

1. INTRODUCCIÓN

Hace ahora un siglo, se inició en España la implantación de la protección social con la aprobación, en 1900, de la Ley de Accidentes de Trabajo. En los meses de abril y mayo de 1889, en esta Academia se planteó la discusión sobre el anteproyecto que sobre dicha cuestión había preparado la Comisión de Reformas Sociales. Hoy, para conmemorar el primer centenario de la Seguridad Social, la Academia celebra este acto solemne.

En el año 1900, a los bienes privados suministrados públicamente que son los gastos sociales sólo se les asignaba el 11% del gasto total (0,8% del PIB), pasando al 59% en 1996 (25,2% del PIB). Ha sido ésta la gran transformación en la estructura de servicios suministrados por el sector público. Dentro de este grupo se incluyen las prestaciones sociales (pensiones, desempleo y asistencia social), que en 1996 absorbían el 14,7% del PIB (el 0,7% en 1900), y los bienes preferentes (educación, sanidad y vivienda), con una asignación de recursos del 10,6% del PIB en 1996 (el 0,2% en 1900).

Precisamente estos bienes de la protección social han sido los principales impulsores del crecimiento del gasto y del déficit; la razón de ello se encuentra en que las leyes que otorgan las prestaciones sociales no sólo reconocen los derechos subjetivos, sino que además fijan los parámetros que han de servir de base para

cuantificar estos derechos, convirtiéndose así en un dato para el Presupuesto, sin posibilidad de establecer un techo cuantitativo para los mismos que impida su rebasamiento ni su limitación temporal; son partidas de gasto que tienen un crecimiento autónomo, que no dependen de decisiones del Gobierno, a menos que se efectúen reformas estructurales, y en las cuales tiene una gran incidencia la estructura demográfica.

Dentro de las prestaciones de la protección social, las pensiones ocupan el lugar preferente, absorbiendo en la actualidad más del 11% del PIB (26% del gasto no financiero de las administraciones públicas); en 1900 sólo representaban el 0,6% del PIB (8,7% del gasto total). Es precisamente el futuro de las pensiones públicas contributivas el tema que voy a abordar aquí, exponiendo las primicias de algunos resultados de un libro que sobre el particular estoy escribiendo, fruto de las ideas que he ido exponiendo en la última década.

2. EL OBJETIVO DE UN SISTEMA CONTRIBUTIVO DE PENSIONES PÚBLICAS

La pérdida de renta que experimentan las personas en activo como consecuencia del riesgo de vejez es cubierta a través de las pensiones de jubilación. Puede decirse que tal riesgo queda asegurado a través de las cotizaciones sociales pagadas por los trabajadores y los empresarios.

Aunque formalmente parte de las cotizaciones sociales son pagadas por los empresarios, suponen sin embargo uno de los componentes de las remuneraciones de los asalariados, que comprenden los sueldos y salarios y las cotizaciones sociales, siendo por tanto un mayor coste del factor trabajo, haciendo variar su precio relativo con respecto a los restantes factores de la producción. En Contabilidad Nacional así se hace figurar, de forma que las dos partidas que constituyen las remuneraciones de los asalariados figuran como ingreso en la cuenta de renta de las familias; con cargo a dicha renta, pagan los trabajadores el total de sus cotizaciones sociales, tanto las que son a su cargo como las que corresponden formalmente a los empresarios.

El objetivo de un sistema de pensiones obligatorio y contributivo es distribuir la renta personal dentro del ciclo vital de cada individuo, y no redistribuir la renta entre clases sociales o entre generaciones. Sólo bajo el enfoque del ciclo vital puede entenderse la cuestión, ya que si analizamos la incidencia redistributiva del programa de pensiones desde el punto de vista anual, nos resultaría difícil enten-

der por qué pobres y ricos son gravados ambos con un impuesto sobre la nómina de carácter regresivo para proporcionar prestaciones tanto a pobres como a ricos.

Partiendo de esta base, el profesor Segura¹ opina que «la salud financiera de dicho sistema hay que entenderla en el sentido de que se generen pensiones individuales equivalentes a las que podrían obtenerse con un sistema de capitalización al que se hubieran aportado las cuotas realmente pagadas durante el tiempo efectivo de cotización» (recuadro 1).

Dentro del marco conceptual del ciclo vital de cada individuo, el profesor Monasterio² considera que «el programa de pensiones de jubilación profesional y contributivo, pretende alcanzar una mejor asignación de la renta entre consumo presente y consumo futuro, a lo largo del ciclo vital de un mismo individuo».

En el sistema contributivo nos encontraríamos, por tanto, dentro del campo de la asignación de recursos. Sin embargo, al organizarse el sistema contributivo por el método de reparto, por su propia concepción se produce una redistribución intergeneracional de la renta, a la que se añade una redistribución intrageneracional horizontal o vertical cuando se introducen en el sistema criterios de solidaridad.

RECUADRO 1

Objetivo de un sistema de pensiones públicas contributivas

- Distribuir la renta personal dentro del ciclo vital de cada individuo, y no redistribuir la renta entre clases sociales o entre generaciones.
- Sólo bajo el enfoque del ciclo vital puede entenderse la cuestión, ya que si analizamos la incidencia redistributiva del programa de pensiones desde el punto de vista anual, nos resultaría difícil entender por qué pobres y ricos son gravados ambos con un impuesto sobre la nómina de carácter regresivo para proporcionar prestaciones tanto a pobres como a ricos.
- La salud financiera del sistema hay que entenderla en el sentido de que se generen pensiones individuales equivalentes a las que podrían obtenerse con un sistema de capitalización al que se hubieran aportado las cuotas realmente pagadas durante el tiempo efectivo de cotización.

¹ J. SEGURA (1995), *Una reflexión sobre algunos programas de protección social*, Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo 9501.

² C. MONASTERIO *et al* (1996), *Equidad y estabilidad del sistema de pensiones español*, Fundación BBV.

3. LOS RETOS FUTUROS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

Podemos decir que son tres los retos que el sistema público de pensiones tendrá que afrontar en el futuro (recuadro 2):

- el demográfico,
- el de equidad,
- el de la tentación de los políticos de utilizar el sistema como instrumento para captar votos.

El reto demográfico

Sobre una población de 18,6 millones de habitantes en 1900, las personas de 65 y más años sólo ascendían a 988.000, el 5,3%; en el año 2000, con una pobla-

RECUADRO 2

Los retos del sistema público de pensiones

- *El demográfico*

En la década 2001 a 2010, la población de 65 años y más aumentará en medio millón (tasa de crecimiento anual del 0,69%), por lo que en este período la demografía no será un factor de desequilibrio importante del gasto en pensiones.

En la década siguiente, la población mayor aumentará en otras 700.000 personas (tasa del 0,95%).

A partir de aquí, hasta 2040, el aumento de las personas de 65 años y más será de 2,9 millones (tasa de aumento anual del 1,55%), lo que producirá una fuerte incidencia sobre el gasto en pensiones.

- *El de equidad*

El sistema adolece de una falta absoluta de proporcionalidad, como lo muestran los siguientes indicadores:

Tasa de retorno: con 35 años de cotización, el 4,4; con 25 años, el 5,4, y con 15 años, el 7,8.

Tasa de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año: del 91,9% con 35 años cotizados; del 73,6% a los 25 años, y del 45,8% con 15 años, las más generosas de la Unión Europea.

- *La utilización del sistema de pensiones como instrumento para captar votos*

Existen ocho millones de pensionistas, lo que puede llevar a los políticos a establecer un mecanismo de intercambio de votos por aumento de pensiones.

ción estimada de 39,5 millones de habitantes, las personas de 65 y más años ascienden a 6,7 millones, el 17%. Las personas mayores han aumentado en 5,7 millones, lo que supone una tasa de crecimiento medio acumulativo anual del 1,93%.

Al llegar, en la década de 2001 a 2010, los nacidos durante los años de la guerra civil y siguientes (generaciones nacidas entre 1936 y 1945) a los 65 años y más, la población de dicho grupo sólo aumenta en medio millón, con una tasa de crecimiento acumulativo anual del 0,69% según las proyecciones del INE, lo que nos lleva a pensar que hasta el 2010 el reto demográfico no será un factor de desequilibrio importante del gasto en pensiones. En la década siguiente (2011-2020), la población de 65 años y más aumentará en otras 700.000 personas, por lo que la tasa media de crecimiento anual pasa a ser del 0,95%, que supone un fuerte aumento sobre la de la década anterior. A partir de aquí el aumento de las personas de 65 años y más adquiere un fuerte ritmo: en la década 2021-2030 de 1.400.000 personas (tasa acumulativa anual del 1,64%), y en la década de los treinta del próximo siglo el aumento es de casi otro millón y medio de personas (tasa acumulativa anual del 1,45%). En el período 2020-2040 se producirá por tanto una fuerte incidencia del factor demográfico sobre el gasto en pensiones.

El reto de equidad

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

El sistema de pensiones contributivas español adolece de una falta absoluta de proporcionalidad, como lo demuestran las diferentes tasas de retorno obtenidas según los años de cotización; con 35 años, el 4,4; con 25 años, el 5,4, y con 15 años, el 7,8. Otra muestra de esa falta de equidad nos la dan las tasas de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año, que son actualmente, en el régimen general, del 91,9% con 35 años cotizados; del 73,6% a los 25 años, y del 45,8% con 15 años, las tasas más altas de la Unión Europea³.

³ J. BAREA (1999), «Los efectos económicos del envejecimiento», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Año LI, núm. 76, Curso académico 1998-1999, Madrid.

La introducción del principio de solidaridad en el sistema de pensiones contributivas ha llevado a éste a una situación extremadamente difícil, como lo prueba el hecho de que en 1997, del importe total del gasto en pensiones, el 34,6% correspondía a revalorizaciones derivadas de la inflación, el 8,2% a complementos para que la pensión alcance un mínimo, y sólo el 57,2% a la pensión inicial, que es la que, con criterios de proporcionalidad, haría sostenible el sistema.

La falta de equidad y el desequilibrio demográfico han originado una deuda implícita de las pensiones en vigor en 1996 del 109% del PIB, que, unida a la deuda invisible en la terminología del FMI derivada de los derechos de los actuales cotizantes, que asciende al 108% del PIB, da como resultado un montante del 215% del PIB, más de tres veces el importe de la deuda pública explícita de las administraciones públicas. Este montante global está sujeto para años sucesivos al proceso dinámico que se deriva del crecimiento del número de pensionistas, pensiones medias y cotizaciones, y al no reflejarse en las cuentas públicas, encubre la verdadera dimensión del esfuerzo que es preciso realizar para conseguir la consolidación fiscal.

La falta de proporcionalidad conduce a la paradoja de que si bien a corto plazo el aumento de cotizantes resuelve el problema de hacer caja para atender el pago de las pensiones, a largo plazo hace aumentar el desequilibrio del sistema, pagando una deuda con los cotizantes jubilados a cambio de contraer una deuda mayor para el futuro con los cotizantes en activo. La consecuencia es la fuerte deuda implícita e invisible de la Seguridad Social de la que hemos hecho mención.

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

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

Recientemente, ante la proximidad de la convocatoria de elecciones, varias comunidades autónomas han revalorizado las pensiones no contributivas por enci-

ma del índice de precios al consumo, los partidos de la oposición pidieron igualmente aumentar el importe de las pensiones mínimas contributivas por encima de la inflación y el Gobierno, ante tal situación, negoció con los sindicatos un aumento superior al pedido por la oposición. El valor actualizado a una tasa de interés del 3% de la decisión adoptada supone dos billones de pesetas, más del 2% del PIB; sin embargo, el efecto de este compromiso en el año 2000 sólo asciende a 60.000 millones de pesetas.

4. SOLUCIONES PERMANECIENDO DENTRO DEL SISTEMA DE REPARTO

(Recuadro 3)

RECUADRO 3

Soluciones permaneciendo dentro del sistema de reparto

- *A la falta de equidad*

Calcular la base reguladora de las pensiones en función de todo el período contributivo.

Todos los regímenes de Seguridad Social deben tener la misma presión contributiva.

El porcentaje que ha de aplicarse a la base reguladora para calcular la pensión será proporcional al número de años cotizados.

Para que exista equidad (proporcionalidad), las tasas de sustitución serían del 62,8% para los que trabajan 35 años; del 43,2% con 25 años, y del 24,8% con 15 años, lo que supone reducir las actuales pensiones en un tercio.

- *Al reto demográfico*

Los desequilibrios financieros originados por desequilibrios demográficos sólo tienen solución revisando, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el porcentaje de la base reguladora que sirve para calcular la pensión.

- *A la tentación de los políticos*

Es muy difícil establecer en un régimen de pensiones públicas de reparto mecanismos que cierren todos los circuitos que los políticos pueden emplear para utilizar las pensiones como un instrumento de captación de votos, como la experiencia ha demostrado.

A la falta de equidad

Para corregir la falta de proporcionalidad que actualmente tiene el sistema de pensiones contributivas, serían necesarias modificaciones legales para restablecer la conexión que debe existir entre aportaciones (cotizaciones) y percepciones (pensiones). Estas modificaciones serían las siguientes ⁴:

a) La base reguladora de las pensiones se calcularía en función de todo el período contributivo. El trabajador tiene una carrera profesional en la cual normalmente habrá ido ascendiendo, obteniendo ingresos cada vez mayores. Su carrera de seguro, es decir, sus cotizaciones a la Seguridad Social, han ido subiendo en función del incremento de sus salarios; por tanto, para que exista equivalencia financiera debe darse una conexión de la pensión con las cotizaciones efectuadas.

b) Todos los regímenes de la Seguridad Social deben tener la misma presión contributiva, es decir, que la suma de las cuotas del trabajador y del empresario representen el mismo porcentaje de la base reguladora del trabajador.

El porcentaje que ha de aplicarse a la base reguladora para calcular la pensión sería proporcional al número de años cotizados.

c) Con tales modificaciones legales, hemos efectuado una simulación utilizando una tasa de interés del 3%, teniendo en cuenta el siguiente entorno macroeconómico: 2% de tasa de inflación y 1% de crecimiento en términos reales de los salarios, que las pensiones de viudedad se mantengan en las cuantías que resulten de la legislación vigente y que las pensiones se revaloricen anualmente al 2% (tasa de inflación), resultando que las tasas de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año del régimen general, para que exista proporcionalidad, serían del 62,8% para los que trabajaron 35 años, del 43,2% con 25 años y del 24,8% con 15. Ello supone una fuerte reducción en relación con las actualmente existentes (citadas anteriormente), y muestra la falta de proporcionalidad del sistema y su falta de viabilidad futura si no se efectúan las modificaciones legales que hemos enumerado. En los regímenes especiales las reducciones serían aun mayores.

⁴ J. BAREA et al (1995), *El sistema de pensiones en España: análisis y propuesta para su viabilidad*, Círculo de Empresarios. M. CARPIO, E. DOMINGO et al (1996), *Presente y futuro de las pensiones en España*, Ediciones Encuentro.

Al reto demográfico

Hemos visto que otra de las causas de los desequilibrios financieros que pueden sobrevenir en un sistema de pensiones públicas contributivo y de reparto se encuentra en el envejecimiento demográfico.

Con la restricción presupuestaria de que el tipo de cotización a la Seguridad Social no aumente, tanto porque la corrección del desequilibrio recaería sobre los trabajadores en situación activa como por el nivel alcanzado por las cotizaciones sociales, una vez restablecido el principio de proporcionalidad en la forma que acabamos de exponer (que daría lugar a una corrección de los desequilibrios financieros derivados de la falta de equidad), si en el futuro se produjeran nuevos desequilibrios financieros, que serían debidos al desequilibrio demográfico, la única solución para hacer viable el sistema se encuentra en rebajar la tasa de sustitución de las remuneraciones en activo por la pensión, solución que, por otra parte, está implícita en un sistema de reparto. Periódicamente habría de revisarse, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el porcentaje de la base reguladora que sirve para calcular la pensión.

Si la rebaja de la tasa de sustitución por razones de proporcionalidad supone ya un alto coste político, pretender que los efectos del desequilibrio demográfico se corrijan a través de una revisión periódica de la tasa de sustitución, hace prácticamente imposible, desde el punto de vista político, esta solución.

Pensiones y políticos

Es muy difícil establecer en un régimen de pensiones públicas de reparto mecanismos que cierren todos los circuitos que los políticos pueden emplear para utilizar las pensiones como un instrumento de captación de votos, como empíricamente ha quedado demostrado. Para el intercambio pensiones por votos se argumentan criterios de solidaridad que van en contra de nuestro ordenamiento positivo, que establece como objetivo del sistema garantizar pensiones de tipo proporcional y contributivo, pudiendo por tanto decirse que es éste el criterio de equidad asumido por el sistema de pensiones contributivas español. La utilización de criterios de solidaridad da entrada a supuestos de redistribución horizontal o vertical que dan lugar a la aparición de desequilibrios financieros por romperse la conexión que, en todo caso, debe existir entre pensiones con importes cotizados. Únicamente deben tener acogida supuestos de redistribución horizontal derivados de personas con riesgos distintos y cotizaciones iguales, por tratarse de un sistema de

protección social, donde no es posible fijar prima distinta en razón del riesgo, como sucede en los seguros privados (ejemplo, diferente esperanza de vida entre mujeres y hombres).

5. SOLUCIONES QUE SE HAN PROPUESTO AL MARGEN DEL SISTEMA DE REPARTO

(Recuadro 4)

Pasar a un sistema de capitalización

Dado que en el sistema de capitalización la evolución demográfica no tiene incidencia, se han efectuado propuestas⁵ para sustituir el sistema de reparto por otro de capitalización gestionado privadamente. El sistema continuaría siendo público, ya que la participación en él sería obligatoria por Ley, se gestionaría en

RECUADRO 4

Soluciones propuestas al margen del sistema de reparto

- *Pasar a un sistema de capitalización gestionado privadamente*

La evolución demográfica no tendría incidencia en este sistema.

Sí tendría fuerte incidencia sobre el déficit y la deuda, y, en su caso, sobre la presión fiscal, resultando por ello inviable el pase de uno a otro sistema.

Para el conjunto de la economía, el efecto quedaría amortiguado, ya que los fondos de pensiones tendrían una capacidad de financiación que se materializaría en un aumento de su cartera de valores.

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

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

No existe aumento de la presión fiscal; la aportación total al nuevo sistema sería obligatoria e idéntica a la que se hubiera efectuado al sistema de reparto.

Para los que permanezcan en el sistema de reparto, total o parcialmente, subsistiría la falta de proporcionalidad del sistema, haciéndolo inviable.

⁵ J. PIÑERA (1996), *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, Círculo de Empresarios.

nombre de un grupo de miembros, y limitado a éstos, y el empresario cotizaría al sistema en nombre de un trabajador.

El problema de tal cambio deriva de la incidencia que ocasiona sobre el déficit y la deuda, y, en su caso, sobre la presión fiscal. En efecto, como las cotizaciones sociales se destinarían a constituir fondos que garantizaran las pensiones futuras de los actualmente en activo, quedarían sin cobertura financiera las pensiones actualmente en vigor, así como las en curso de perfeccionamiento.

Como hay que continuar efectuando el pago de las pensiones en vigor, se produciría un déficit que el primer año sería del orden del 10% del PIB, que iría descendiendo a medida que se produjera la disminución del colectivo por fallecimiento de los pensionistas y causahabientes; el montante total sobrepasaría el 100% del PIB, que tendría que ser financiado a través de la emisión de deuda pública.

En cuanto a las pensiones en curso de perfeccionamiento, el importe que han ingresado en la Seguridad Social habría que devolvérselo a los cotizantes en el momento de su jubilación para ingreso en su fondo de pensiones, lo que originaría incidencia sobre el déficit, que tendría que ser financiado igualmente con emisión de deuda. Dichas devoluciones se irían efectuando paulatinamente a medida que los trabajadores en activo en el momento en que se estableciese el sistema de capitalización pasaran a jubilarse; su monto total sobrepasaría igualmente, según los cálculos efectuados, al del PIB.

La única forma de evitar tan fuerte incidencia sobre el déficit es elevar la presión fiscal, pero en un mundo globalizado como el que vivimos, sometido a una fuerte competitividad, no sería posible.

En conclusión, el pase del sistema de reparto español a uno de capitalización, tal como ha sido propuesto, no es viable por su fuerte efecto sobre el déficit público y la deuda pública. Para el conjunto de la economía, el efecto quedaría muy amortiguado, ya que los fondos de pensiones tendrían una capacidad de financiación que se materializaría en un aumento de su cartera de valores.

Pasar a un sistema mixto reparto-capitalización

La sustitución completa del sistema de reparto por uno de capitalización origina una incidencia de tal magnitud, tanto sobre el déficit como sobre la deuda

pública, que hace imposible dar tal salto. Por ello, algunos autores ⁶ han propuesto para España un «proceso de transición gradual hacia un sistema mixto en el que coexistan el reparto público y la capitalización privada, y en el que los cotizantes que así lo hayan elegido aporten simultáneamente a ambos sistemas y retiren, más tarde, una pensión en cada uno de ellos, cuya suma sea una parte sustancial del salario previo a la jubilación». La aportación total al nuevo sistema sería obligatoria e idéntica a la que se hubiera efectuado al sistema de reparto, sin que exista por tanto aumento de la presión fiscal.

Las consecuencias que ello origina son: que el déficit del sistema de reparto iría aumentando a medida que dejaran de ingresarse cotizaciones sociales en el porcentaje que los trabajadores hubieran optado pasar al régimen de capitalización; en la misma cuantía aumentaría la deuda pública que se emitiría para financiar las pensiones sin cobertura de cotizaciones. Subsistirán por tanto los mismos problemas que en el supuesto de sustitución completa del sistema de reparto por el de capitalización, si bien diluidos en el tiempo como consecuencia de la aplicación gradual de la sustitución del sistema de reparto por el de capitalización. Para los que quedaran en el sistema de reparto, total o parcialmente, subsistiría la falta de proporcionalidad, que, como hemos visto, da lugar a la no viabilidad del sistema.

6. UNA SOLUCIÓN PARA PASAR DEL SISTEMA DE REPARTO AL DE CAPITALIZACIÓN SIN INCIDIR EN EL DÉFICIT, EN LA DEUDA Y EN LA PRESIÓN FISCAL

(Recuadro 5)

Necesidad de reflejar en las cuentas públicas la verdadera situación financiera del sistema de pensiones públicas contributivas

Para resolver un problema es preciso conocer su verdadera dimensión. Las cuentas públicas ofrecen muchas sombras sobre la situación de las finanzas públicas; caso típico es el enmascaramiento de las contingencias derivadas del sistema de pensiones públicas, que resta transparencia a las cuentas de las administraciones públicas. Como ya hemos señalado, estas contingencias se refieren a la deuda implícita que suponen las pensiones en vigor y a la deuda invisible derivada de los

⁶ HERCE *et al.* (1996), *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, FEDEA (La Caixa).

RECUADRO 5

Soluciones propuestas por el Académico Profesor Barea

- Pasar a un régimen de capitalización obligatorio para todos los cotizantes, desde la fecha en que se acuerde, que será gestionado públicamente, e integrado en el marco del SEC'95.
- La pensión de cada cotizante será función de las cotizaciones aportadas. No se introducirán en el sistema criterios de solidaridad, que tendrían que ser cubiertos con los impuestos generales.
- Las cotizaciones sociales de los empresarios y de los trabajadores se ingresarán en el Fondo de Capitalización de Pensiones de la Seguridad Social (FCPSS), cuenta de distribución secundaria de la renta, y las pensiones pagadas por el FCPSS se figurarán como empleo en la misma cuenta.
- La materialización de las reservas para hacer frente a los compromisos de pensiones futuras a los cotizantes aparecerán en la cuenta financiera del FCPSS.
- El pago de las pensiones vigentes del sistema de reparto aparecerán en la cuenta de distribución secundaria de la renta del sector Seguridad Social, sistema de reparto.
- El FCPSS tendrá una capacidad de financiación del mismo importe que la necesidad de financiación del sistema de reparto, por lo cual el pase de uno a otro sistema no tiene incidencia sobre el déficit
- La necesidad de financiación del sistema de reparto se cubre a través de emisión de deuda por la Seguridad Social, que es tomada por el FCPSS para materializar sus provisiones técnicas, por lo que no se producirá incidencia sobre la deuda pública a efectos del Reglamento (CE) de 22 de noviembre de 1993.
- El tipo de interés de dicha deuda pública sería del 3%; dichos intereses suponen un aumento de las reservas técnicas.
- La introducción del sistema de capitalización deja sin cobertura financiera a las pensiones de los que están trabajando en el momento en que se produzca el cambio de sistema. Para garantizar tal derecho, es necesario constituir la oportuna provisión, que, de acuerdo con el SEC'95, se efectuará con cargo a patrimonio a través de la cuenta «Otras variaciones del volumen de los activos financieros y de los pasivos n.c.o.p.», flujo que no tiene incidencia en la necesidad de financiación.
- Con cargo a la provisión para pensiones en curso de perfeccionamiento, se entregará al FCPSS el importe que corresponda a los trabajadores que se vayan jubilando, que servirá, junto a las cotizaciones que hayan ingresado en el mismo y sus correspondientes rendimientos, para calcular la pensión a percibir del FCPSS.
- La Seguridad Social emitirá deuda para financiar tales entregas, que servirá al citado FCPSS para materializar sus provisiones técnicas. La deuda emitida no computa a efectos de determinar la deuda pública en circulación, ya que se consolida; por tanto, esta operación no tiene efecto alguno sobre el nivel de deuda pública consolidada.
- La gestión del sistema propuesto podría ser privatizada en el momento en que se extinguieran los pensionistas del sistema de reparto.

derechos de los actuales cotizantes; en conjunto, estos pasivos contingentes ascendían en 1996 a más de dos veces el PIB⁷.

En el sector empresarial surgió también este problema por los compromisos adquiridos por empresas con sus trabajadores de complementar las pensiones de la Seguridad Social. La disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1.643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad, estableció unos plazos precisos para dotar el déficit entre compromisos y riesgos totales devengados por pensiones y los asegurados y cubierto contablemente hasta el ejercicio anterior a la entrada en vigor de la Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las directivas de la Comunidad Económica Europea en materia de sociedades.

La Orden de 1 de julio de 1991 amplió para las empresas del sector eléctrico los plazos previstos en la citada disposición transitoria cuarta, disponiendo que la cobertura del déficit deberá realizarse con cargo a cuenta de reservas disponibles, es decir, con cargo al patrimonio (fondos propios) de las empresas, con objeto de evitar que la dotación de las provisiones distorsione la cuenta de pérdidas y ganancias de las empresas acogidas a la citada disposición transitoria. De igual forma, la Orden de 29 de diciembre de 1999 sobre el régimen transitorio a aplicar contablemente en la exteriorización de los compromisos por pensiones, regulada en el reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y los beneficiarios, establece que el déficit que tuviesen las empresas entre los compromisos y riesgos totales por pensiones y los asegurados y cubiertos contablemente hasta el ejercicio anterior a la entrada en vigor de la Ley 19/1989, de 25 de julio, citada con anterioridad, se dotará con cargo a cuentas de reservas disponibles.

La Orden de 6 de mayo de 1994, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública, no aborda el tema de los pasivos ocultos derivados de las pensiones públicas; sin embargo, al tratar el principio de prudencia establece que «los gastos deben contabilizarse no sólo los efectivamente realizados, sino también, desde que se tenga conocimiento de ellos, aquéllos que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales, con origen en el ejercicio o en otro anterior; a estos efectos, deben distinguirse las pérdidas potenciales o reversibles de las realizadas o irreversibles. No obstante, de acuerdo con la normativa presupuestaria vigente, estos gastos contabilizados, pero no efectivamente realizados, los riesgos y pérdi-

⁷ A. REDECILLAS (1996), *Los compromisos financieros del Estado y de la Seguridad Social relativos a pensiones*, Fundación BBV.

das no tendrán incidencia presupuestaria, sólo repercutirán en el cálculo del resultado económico-patrimonial». La razón de ser de esta distinción es que el Presupuesto sólo recoge los flujos reales del año, sin que en el mismo aparezcan los que sólo tienen efecto en el patrimonio.

Propuesta para pasar al régimen de capitalización el sistema de pensiones públicas de reparto sin incidencia en el déficit, la deuda y la presión fiscal

La Contabilidad Nacional ha sido hasta ahora una contabilidad de flujos, no había abordado la integración de la contabilidad patrimonial dentro de una visión unitaria. El nuevo Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC'95), junto con el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (1993), han dado el primer paso para conseguir dicha integración.

El Tratado de la Unión Europea hace referencia al déficit público en el artículo 104C, disponiendo que los estados miembros evitarán déficit públicos excesivos, y el artículo 2 del protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (Reglamento CE de 22 de noviembre de 1993), anejo al Tratado, establece que se entenderá por «público» lo perteneciente al gobierno general, tal como se define en el Sistema de Cuentas Económicas Integradas, y por «déficit» el volumen de endeudamiento neto con arreglo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas (SEC).

Dado que el SEC no define ni el endeudamiento ni el déficit público, el Consejo de la Unión Europea aprobó en 2 de noviembre el Reglamento número 3605/93, relativo a la aplicación del citado protocolo, que precisa las definiciones de los términos «déficit» y «público» con referencia al SEC, estableciendo que por déficit público se entenderá la necesidad de financiación del sector administraciones públicas tal como se delimita en el SEC.

Paso a continuación a exponer el estudio realizado para solventar los retos demográfico y de equidad sin que ello suponga incidencia en el déficit público ni en la deuda. Puede pensarse que esto es la cuadratura del círculo. La propuesta es la siguiente:

Primero. El pase al régimen de capitalización del sistema de pensiones públicas de reparto está integrado en el marco del SEC'95, aprobado por el Reglamento del Consejo de la Unión Europea con fecha 25 de junio de 1996, que ha

entrada en vigor en 1999, y tiene el condicionante de que la gestión del sistema de capitalización sea pública, es decir, se efectúe por un organismo público de la Seguridad Social con personalidad jurídica independiente (en lo sucesivo Fondo de Capitalización de Pensiones de la Seguridad Social). Para que el sistema de capitalización se mantenga en equilibrio financiero, no se introducirán en él criterios de solidaridad, que tendrían que ser cubiertos con los impuestos generales; la pensión de cada cotizante y de los causahabientes, en su caso, será función de las cotizaciones aportadas al sistema.

Segundo. En el nuevo sistema de capitalización, las cotizaciones sociales de los empresarios y de los trabajadores serían ingresadas por los primeros en el Fondo de Capitalización de Pensiones de la Seguridad Social (FCPSS). En Contabilidad Nacional, dichas cotizaciones aparecerían en el sector administraciones públicas (Seguridad Social) como un recurso de la cuenta de distribución secundaria de la renta, y las pensiones pagadas por el FCPSS figurarían como empleo en el mismo sector. La materialización de las reservas específicas para hacer frente a los compromisos de pensiones futuras a los cotizantes aparecerán en la cuenta financiera del sector administraciones públicas (Seguridad Social).

Tercero. El pago de las pensiones vigentes del sistema de reparto aparecerán en el sector administraciones públicas contabilizadas como empleo en la cuenta de distribución secundaria de la renta como pensiones pagadas por la Seguridad Social (sistema de reparto).

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

Quinto. La necesidad de financiación del sistema de reparto se cubre a través de la emisión de deuda por la Seguridad Social, que es tomada por el FCPSS para materializar sus provisiones técnicas. Para evitar recelos de los pensionistas del sistema de capitalización sobre la garantía de las futuras pensiones, la deuda debería estar avalada por el Estado. De conformidad con lo establecido en el número 5 del artículo 1 del citado Reglamento (CE) de 22 de noviembre de 1993, la deuda pública emitida por la Seguridad Social (Administración pública), al estar en manos del FCPSS (otra Administración pública), no se computa a efectos de determinar la deuda pública en circulación a final del año, ya que se eliminaría en el proceso de consolidación. Por tanto, la incidencia sobre la deuda pública a efectos del cómputo establecido en el repetido reglamento sería nula.

Sexto. El tipo de interés que devengaría la deuda pública que sirviera de cobertura a las provisiones técnicas del FCPSS debería estar en el entorno del 3%, que puede parecer bajo en relación con el que puede obtenerse de los planes de pensiones privados, pero hay que tener en cuenta el entorno macroeconómico de estabilidad en el que la Unión Monetaria se desenvuelve, la exención de riesgos que comporta la inversión y que no se deduce de la prima (cotizaciones sociales) porcentaje por gastos de administración, que en los fondos privados es bastante elevado. Dichos intereses suponen un aumento de las reservas técnicas, pudiendo considerarse, de acuerdo con el SEC, como una prima complementaria correspondiente a las rentas generadas por la inversión de las provisiones.

Séptimo. La introducción del sistema de capitalización en las pensiones públicas contributivas deja sin cobertura financiera a las pensiones de los que están trabajando en el momento en que se produzca el cambio del sistema, ya que la Seguridad Social no ha constituido las provisiones técnicas para hacer frente a los derechos en curso de adquisición. Según estimaciones efectuadas⁸, el importe de dichas provisiones sobrepasaba en el año 1996 el PIB.

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

Octavo. El SEC'95 ha incorporado al sistema los flujos que afectan directamente al patrimonio, y que no se deben, por tanto, a operaciones de bienes y servicios, de distribución o financieras. Entre ellos figura la rúbrica: «Otras variaciones del volumen de los activos financieros y pasivos n.c.o.p.» (K.10).

El SEC'95 establece⁹ que la categoría K.10 incluye:

b) las otras variaciones del volumen relacionadas con los fondos de pensiones con prestaciones definidas: los sistemas de pensiones con prestaciones definidas son aquellos en los que el nivel de las prestaciones prometidas a los asalariados participantes está garantizado. Las prestaciones se establecen por medio de una fórmula que tiene en cuenta la antigüedad y el salario de los participantes y no dependen totalmente de los activos del fondo. En el caso de los sistemas de pensiones con prestaciones definidas, un registro realizado en la

⁸ A. REDECILLAS (1996), obra citada.

⁹ *Sistema Europeo de Cuentas 1995*, EUROSTAT, Edición española, pág. 132.

cuenta de otras variaciones del volumen de activos refleja las variaciones de los pasivos, determinados actuariamente, derivadas de cambio de la estructura de las prestaciones. Los cambios de la estructura de las prestaciones han de distinguirse de los relativos a la composición por edades y años de servicio del colectivo de los beneficiarios, y entre ellos se pueden citar como ejemplos: las modificaciones de la fórmula para calcular las prestaciones, las reducciones de la edad de jubilación, o la constitución de reservas para un incremento anual (definido generalmente como un porcentaje anual constante) de las futuras pensiones o de todas las pensiones que se están pagando.

De lo expuesto resulta que el SEC'95 considera como variaciones patrimoniales las que resultan en un sistema de pensiones de prestaciones definidas que proceden de cambios de la estructura de las prestaciones.

El sistema de pensiones públicas español gestionado por el sistema de reparto pertenece al grupo de prestaciones definidas contemplado en el SEC, y el paso al sistema de capitalización supone para los trabajadores pertenecientes al mismo un cambio en la estructura de sus prestaciones, ya que se modifica la fórmula para calcular éstas. Por tanto, la constitución de la provisión que garantice los derechos de los trabajadores en activo a las pensiones en curso de adquisición en el sistema de reparto, que obligatoriamente por ley han de pasarse al régimen de capitalización, se efectuará con cargo a patrimonio, que verá disminuida su cuantía, reflejándose la operación en Contabilidad Nacional a través de la cuenta «Otras variaciones del volumen de los activos financieros y de los pasivos n.c.o.p.» (K10). Como este flujo no se debe a operaciones de bienes y servicios, de distribución o financieras, no tiene incidencia en la necesidad de financiación de las administraciones públicas.

Noveno. Con cargo a la provisión para pensiones en curso de perfeccionamiento, habría que entregar al Fondo de Capitalización de Pensiones de la Seguridad Social (FCPSS) el importe que corresponda a los trabajadores que se vayan jubilando, que servirá, junto a las cotizaciones que haya ingresado en él y sus correspondientes rendimientos, para calcular la pensión a percibir del FCPSS.

Décimo. Para financiar tales entregas, la Seguridad Social tendrá que emitir deuda pública avalada por el Estado, que servirá al citado FCPSS para materializar sus provisiones técnicas. Como la deuda que se emite no computa a efectos de determinar la deuda pública en circulación a fin de año, ya que se consolida de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE), de 22 de noviembre de 1993, la operación que estamos analizando no tiene efecto alguno sobre el nivel de deuda pública consolidada.

Undécimo. La gestión del sistema propuesto podría ser privatizada en el momento en que desaparecieran los pensionistas del sistema de reparto, si bien en ese supuesto se computarían como deuda pública, a efectos del Reglamento (CE) de 22 de noviembre de 1993, la deuda emitida para pagar las pensiones reconocidas al entrar en vigor el régimen de capitalización (deuda implícita) y la deuda emitida para hacer frente a los derechos de los actuales cotizantes (deuda invisible).

7. CONCLUSIONES

La primera conclusión que obtenemos de lo que llevamos expuesto es que el cambio del sistema de reparto de pensiones públicas contributivas por uno de capitalización gestionado por el sector público no tiene efectos sobre el déficit público ni sobre la deuda pública. El coste para la Seguridad Social de la operación sería el importe de la deuda emitida para pagar las pensiones reconocidas al entrar en vigor el régimen de capitalización (deuda implícita) y la deuda emitida para hacer frente a los derechos de los actuales cotizantes (deuda invisible). Pero dicho coste no es consecuencia de la operación de cambio del sistema, sino que ya existía y que a causa del cambio se hace explícito. Desde el punto de vista macroeconómico, no tiene sin embargo efecto sobre el nivel de deuda pública en el marco conceptual del Reglamento (CE) de 23 de noviembre de 1993.

La segunda conclusión es que, al existir de manera automática proporcionalidad entre lo aportado y la pensión que se genera, desaparecen los problemas de equidad que erosionan al sistema actual haciéndolo inviable. En lo sucesivo, la introducción de criterios de solidaridad dentro del sistema tendrá que ser financiada con los impuestos generales (fijación de cuantías mínimas para las pensiones, pagar tipos menores de cotización para obtener igual pensión que los de tipos superiores, incentivación del empleo a través de rebajas en las cotizaciones sociales, etcétera).

Al eliminarse las transferencias intergeneracionales, desaparece el problema del reto demográfico, que tanta incidencia tiene en los sistemas de reparto por el envejecimiento de la población; es ésta la tercera conclusión obtenida.

La cuarta conclusión es que los políticos no podrán utilizar en lo sucesivo el sistema de pensiones públicas como un instrumento para captar votos, ya que la pensión de cada trabajador viene automáticamente determinada por las cotizaciones que haya efectuado al sistema.

La quinta conclusión es que el sistema queda absolutamente asegurado; las incertidumbres de los jóvenes sobre si cobrarán o no pensión en el futuro desaparecen totalmente.

La última conclusión es que la gestión del sistema propuesto podría ser privatizada en el momento en que se extinguieran los pensionistas del sistema de reparto.

Con Lindbeck, diría que la idea básica que late detrás de lo que he expuesto es salvar el sistema público de pensiones, que constituye el mejor instrumento de cohesión social de la Unión Europea, y como él opino que hoy día el Estado del bienestar se encuentra más amenazado por algunos de sus amigos más fervorosos, que pugnan por reglas que tienden a minar su base económica, que por sus propios enemigos.