

Prólogo

EN el curso de los últimos años, uno de los temas que ha irrumpido con más fuerza en el campo de las investigaciones de Hacienda Pública es el de la Economía de la Seguridad Social y los sistemas de pensiones.

Si se repasa el contenido de los manuales de Hacienda Pública de hace más de un cuarto de siglo, se observa que no hay en ellos capítulos dedicados específicamente al tema de la Seguridad Social y que, en general, las políticas de gasto ocupan un espacio relativamente reducido. Por el contrario, en los actuales manuales de Hacienda Pública no hay ninguno en el que el gasto en pensiones, como área de gasto más relevante en todos los países de la Unión Europea y la OCDE, no ocupe un lugar destacado.

Como es habitual, esta incorporación de la Seguridad Social a los tópicos de la docencia, ha venido precedida por una intensa actividad investigadora en este campo. Desde mediados de la década de los setenta del pasado siglo y a partir de los trabajos de Martín Feldstein, se inició un intenso debate, tanto teórico como econométrico sobre los efectos del sistema de pensiones de reparto sobre el ahorro, además de sus efectos sobre la oferta laboral.

Otra dirección en la que se extendieron los trabajos sobre la Seguridad Social estaba entroncada con una línea de investigación más clásica dentro de la Hacienda Pública, como es la de la traslación de la parte del impuesto sobre los salarios que recae formalmente sobre las empresas (cotizaciones patronales a la Seguridad Social).

Posteriormente, desde finales de la segunda mitad de la década de los ochenta, la caída de las tasas de natalidad dentro de los países de la Unión Europea, junto con los elevados rendimientos reales observados en los mercados de renta variable, puso en marcha una serie de estimaciones orientadas a evaluar el futuro financiero a largo plazo del sistema de reparto y las posibles ventajas de su sustitución por un sistema de capitalización.

A nivel internacional, el caso de Chile, en el que se decidió la sustitución de la mayoría del sistema de pensiones público, basado en el reparto, por un sistema privado de capitalización, de carácter coactivo en la afiliación y en el que los asegurados pueden optar por la aseguradora de fondos de pensiones que prefieran, fue el ejemplo principal y banderín de enganche empírico de este tipo de trabajos.

En la sustitución de capitalización por reparto, no obstante, se reconoció enseguida que el precedente chileno era difícilmente exportable a sistemas maduros de reparto, como eran los europeos, con un grado de envejecimiento mucho más

elevado, que implicaba acumular un volumen de fondos capitalizados que sobrepasaba el tamaño del PIB, multiplicándolo en muchas ocasiones.

Lo que sin embargo se obvió en la práctica totalidad de trabajos fue el investigar porqué, en la ya centenaria historia de los regímenes de Seguridad Social, se había dado anteriormente el caso opuesto; los supuestos de países que abandonaron la capitalización y se pasaron al reparto.

Entre los casos anteriores, el principal es el marcado por la Social Security Act norteamericana de 1935, que crea un sistema público de pensiones basado en el reparto para remediar la situación de los colectivos que habían quedado desamparados tras la quiebra de un sistema previo basado en la capitalización, que fue afectado de raíz por la caída del sistema financiero de finales de los años veinte.

España tampoco fue ajena a este fenómeno, puesto que el sistema inicial de seguros sociales dispersos, organizado en una pléyade de mutualidades, estuvo basado en la capitalización, sustituida por el reparto por la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966. ¿Porqué estos regímenes basados inicialmente en la capitalización se pasaron al reparto? Esta es una pregunta que no ha recibido atención en las investigaciones recientes.

Cuando a menudo se comparan los problemas de los sistemas *reales* de reparto, tal como los vemos funcionando, confrontándolos con otros *virtuales* de capitalización, no estaría de más echar la vista atrás, para investigar cuales fueron las causas del fracaso de los sistemas *reales* de capitalización que estuvieron en funcionamiento en el pasado.

Es precisamente con esta última línea de investigación con la que entronca el trabajo de Ignacio Zubiri *El futuro del sistema de pensiones en España*, que en su núcleo central contiene una evaluación ponderada de las ventajas e inconvenientes de reparto y capitalización, como alternativas para garantizar el futuro del sistema de pensiones, además de una aplicación especial al caso español.

En su estructura, el trabajo presenta ordenadamente el tema de la intervención pública en materia de pensiones (capítulo 2) y el modo en que dicha intervención se organiza institucionalmente en los países de la Unión Europea (capítulo 3), para examinar a continuación con detalle los rasgos esenciales del sistema de pensiones español (capítulo 4).

A partir de ahí y una vez presentados los problemas que ponen en riesgo el sistema de pensiones, los siguientes capítulos 5 y 6 constituyen el núcleo central del trabajo, valorando de forma ponderada las ventajas e inconvenientes de los regímenes financieros de reparto y capitalización, como métodos para financiar las pensiones futuras.

El siguiente capítulo 7 recapitula los resultados obtenidos en el análisis comparado reparto/capitalización y el capítulo 8 se dedica al análisis de las reformas

emprendidas en el los sistemas de Seguridad Social de diversos países de la UE, además de revisar críticamente el Pacto de Toledo, eje central de la reforma de las pensiones en España.

Hay que reiterar, como virtud principal, que el trabajo del profesor Zubiri tiene una línea argumental clara y rigurosa, que permite al lector adentrarse en un tema tan complejo captando con claridad los aspectos fundamentales de la valoración comparada reparto-capitalización.

En este punto, tres aspectos centrales deben ser destacados, por su novedad:

El primero de ellos es que la única comparación que tiene sentido pleno es la que une los actuales sistemas públicos de reparto (que suponen un tipo de contrato intergeneracional de tasa fija de sustitución, en la terminología musgraviana) con los sistemas de capitalización del tipo de prestación definida.

En otro caso, si se siguen las recomendaciones del Banco Mundial de poner en marcha sistemas de capitalización del tipo de contribución definida, la comparación carece de sentido, porque un sistema de ese tipo no promete nada, en términos financieros, al asegurado (que es quien asume todos los riesgos) y por definición será siempre viable desde el punto de vista financiero, como también lo sería siempre un sistema de reparto del tipo tasa fija de cotización.

Como la mayoría de los individuos desean asegurar la sostenibilidad de un sistema de pensiones similar al que conocen y han visto funcionar desde hace décadas, que les permite sustituir un determinado porcentaje de su salario en activo, la única comparación relevante es la que se establece entre los actuales sistemas de reparto, del tipo tasa fija de sustitución, con los sistemas capitalizados de prestación definida, que es la que se sigue en el trabajo.

El segundo es el interesante análisis desarrollado a lo largo del capítulo quinto del trabajo para mostrar la rentabilidad relevante en el sistema de capitalización, que aparte de tomar en cuenta el riesgo de las inversiones, ha de considerar las comisiones de gestión y por cambio de fondo, además del coste de conversión del capital en renta vitalicia.

Aunque esto puede parecer quizá algo evidente, no lo es en absoluto, si se observan los supuestos sobre rentabilidades reales obtenibles con la capitalización que se emplean en muchas proyecciones.

Del mismo modo que no tiene sentido hacer supuestos optimistas sobre los previsible ingresos de un sistema de reparto en el que no existiera fraude en las cotizaciones sociales, el nivel de desempleo fuera permanentemente reducido y la presión contributiva de todos los regímenes fuera idéntica, tampoco es lícito tomar el tipo de interés real bruto del mercado de renta variable durante un período alcista como ganancia esperada con la capitalización.

El tercero es el acertado análisis crítico de los modelos de simulación de la situación financiera a largo plazo de la Seguridad Social, por el carácter aeconómi-

co de sus supuestos y la falta de relación entre las variables utilizadas. Simplemente, observando las discrepancias entre los valores predichos para el ejercicio actual en proyecciones realizadas hace seis o siete años y el valor real, surgen serias dudas sobre su representatividad para varias décadas posteriores, donde cualquier desviación en los supuestos produce diferencias de gran magnitud.

En el análisis del sistema de reparto, que se lleva a cabo en el capítulo sexto, destaca la claridad con que se muestran las implicaciones de optar solamente por las cotizaciones sociales para financiar las pensiones, o complementar dichos recursos con impuestos generales, la creación de un Fondo de Reserva (que es la alternativa contemplada para España por el Pacto de Toledo) o la emisión de deuda pública en el futuro.

Se tratan más de pasada en el trabajo otras alternativas que pueden considerarse también relevantes y que operarían por el lado del gasto, como el retraso en la edad de jubilación o el retocar el porcentaje de sustitución de las pensiones.

En cuanto a su interés, destacar, por un lado, la justificación que tendría en el futuro complementar con impuestos generales los ingresos de la Seguridad Social, teniendo en cuenta que en el pasado las cotizaciones han tenido un importante papel en la financiación de otras políticas de gasto. Si aplicamos a nuestro país la terminología del debate sobre las «cargas indebidas» desarrollado en Francia, podemos apreciar que en el último medio siglo la Seguridad Social española ha cumplido un papel importante para financiar el desarrollo industrial del país a lo largo de los años cincuenta y sesenta, en que los importantes excedentes del sistema se invirtieron en cédulas para inversiones del INI y otros títulos públicos.

Posteriormente, en los años ochenta la Seguridad Social coadyuvó de modo importante a aliviar la situación de los sectores industriales en crisis, que mediante las jubilaciones anticipadas y los planes de reestructuración pasaron a la Seguridad Social buena parte de sus costes salariales.

Finalmente, desde mediados de los setenta y hasta ahora, la Seguridad Social se ha hecho cargo de buena parte del coste de las políticas redistributivas, asumiendo con cargo a cotizaciones el complemento de mínimos de las pensiones, que cae fuera del ámbito contributivo del sistema.

Desde una perspectiva distinta, el trabajo destaca con claridad la *distinta naturaleza* que tendría un sistema de capitalización con libertad de elección de fondos, en el sentido de que la actual uniformidad de las pensiones que ofrece el sistema público de reparto, se vería sustituida por un nivel de pensiones distintas, en función del acierto inversor del fondo seleccionado. Del mismo modo, el perfil temporal del retiro puede influir en la cuantía de las pensiones recibidas, porque la magnitud del capital acumulado sería altamente sensible a los ciclos bursátiles.

Otro de los valores añadidos de la investigación es el ofrecer al lector una visión actualizada y rigurosa de las líneas de reforma de la Seguridad Social em-

prendidas en diversos países europeos, prestando especial atención a los casos de Francia, Italia , Alemania y Suecia. Respecto al caso español, se muestra como la ambigüedad de los objetivos de reforma contenidos en el Pacto de Toledo , que por una parte parecen tender hacia el refuerzo del carácter proporcional y contributivo del sistema de pensiones y por otra, quieren avanzar simultáneamente en la elevación de los mínimos de pensiones, con un propósito final poco claro. Por otra parte, tampoco se define con claridad el alcance que se quiere dar al sistema privado de pensiones complementarias basadas en los fondos de pensiones capitalizados.

Frente a la anterior ambigüedad, el autor ofrece en sus conclusiones una línea de reforma coherente y sólida, encaminada a asegurar la viabilidad y equidad de un sistema público de pensiones basado en el reparto.

Independientemente del grado de sintonía personal con la alternativa de reforma planteada, todo lector interesado en el sistema de pensiones encontrará en el trabajo de Ignacio Zubiri una presentación completa y clara del tema, un riguroso análisis comparado de los regímenes de reparto y capitalización y una visión actual de las tendencias internacionales de reforma en materia de pensiones, además de un excelente tratamiento específico del caso español.

Por todo ello, es de agradecer tanto al autor como al Instituto de Estudios Fiscales el esfuerzo hecho para ofrecer al lector español un trabajo tan completo sobre una materia de la máxima relevancia, como es la Economía de la Seguridad Social.

Oviedo, 16 de julio de 2003.

CARLOS MONASTERIO ESCUDERO

Catedrático de Hacienda Pública
Universidad de Oviedo