V ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

Equidad intergeneracional en el sistema español de pensiones de jubilación.

Francisco Blanco Ángel.

Departamento de Economía. Universidad de Oviedo.

Introducción

El objetivo de este trabajo es desarrollar un criterio de equidad, con el que valorar las transferencias intergeneracionales que inevitablemente se producen en un sistema de pensiones de jubilación basado en el modelo de reparto, para posteriormente aplicarlo al estudio del caso español. El punto de partida es el análisis de los distintos modelos que se pueden establecer, para repartir entre activos y pasivos, la masa salarial grabada para financiar las prestaciones.

Los distintos modelos del contrato intergeneracional: implicaciones en cuanto a la equidad.

El sistema de reparto descansa en un acuerdo entre generaciones por el que los trabajadores en activo se comprometen a financiar, mediante sus cotizaciones, las pensiones de aquellos que ya se han retirado en la esperanza de que en el futuro ellos recibirían igual trato por parte de las generaciones venideras. En un sistema de pensiones de jubilación basado en el modelo del reparto y financiado mediante el gravamen de las rentas salariales, la determinación de la cuantía de la prestación exige proceder a una doble distribución de la base imponible: en primer lugar resulta necesario determinar que parte de la las rentas salariales, ha de ser transferida a los pensionistas, y cuanto va a permanecer en manos de los trabajadores. Posteriormente la parte correspondiente a los pensionistas ha de ser distribuida entre ellos. Dado que ambas cuestiones pueden ser tratadas independientemente, centrémonos a continuación en los aspectos intergeneracionales.

Siguiendo a Musgrave (1981), además de un sistema de fijación “ad hoc” de las pensiones, que no constituye propiamente un acuerdo intergeneracional, hay tres tipos principales de contratos estables que pueden ser adoptados, y conforme a los cuales pueden determinarse, en cada ejercicio, los recursos que las generaciones en activo han de transferir a las generaciones jubiladas:

1. ***Tasa fija de sustitución (TFS):***

Según este tipo de contrato, la pensión que recibiría un trabajador será igual a un porcentaje constante de su salario en activo. El tipo de cotización se convierte en la variable dependiente y debe adaptarse a las necesidades recaudatorias del sistema. Sea: P = pensión per capita, W = salario per capita, J = numero de jubilados, L = numero de trabajadores, y C = tipo de cotización.

$$C = \frac{P \times J}{W \times L}$$

2. ***Tasa fija de contribución (TFC):***

En este caso es la tasa de cotización la que se fija previamente y la tasa de sustitución pasa a depender de los recursos disponibles.

$$P = \frac{C \times W \times L}{J}$$

3. ***Posición relativa fija (PRF):***

Las pensiones se calculan como una proporción constante de los salarios netos de los trabajadores (salarios brutos menos cotizaciones sociales). Tanto la tasa de cotización como las pensiones se adaptan para mantener fija dicha razón. Sea r dicha razón:

La pensión será: $P = rW(1-C)$

y como siempre ha de cumplirse que: $P = \frac{CWL}{J}$

despejando tendremos: $C = \frac{rJ}{L + rJ}$

Desde el punto de vista de la equidad, la diferencia entre los tres modelos propuestos vienen determinadas por la forma distinta de distribuir entre activos y pasivos los riesgos y beneficios derivados de variaciones en los salarios reales y la tasa de dependencia.

Bajo la TFS, son los trabajadores en activo los que tendrían que asumir la carga derivada de una disminución de la productividad o un aumento de la tasa de dependencia, ya que sería necesario subir las cotizaciones con el fin de mantener las pensiones estipuladas, pero por otra parte los jubilados no se podrían beneficiar de posibles incrementos en los salarios reales.

Por el contrario, si adoptamos un sistema de TFC, son los pensionistas los que corren con todo el riesgo, aunque también es cierto que en un escenario de crecimiento de los salarios y disminución de la tasa de dependencia ellos serían los únicos beneficiados.

El modelo de PRF es el único que nos asegura una distribución equitativa de riesgos y beneficios entre las generaciones activas y pasivas. Bajo la PRF, un aumento de los salarios reales se traduciría tanto en un aumento de los salarios netos de los trabajadores como en un aumento de las pensiones. Así mismo, si se produjese un aumento de la tasa de dependencia, las cotizaciones se ajustarían al alza, y las pensiones se verían reducidas para mantener constante la proporción entre pensiones y salarios netos.

La PRF es además el único contrato que proporciona un ajuste automático a la inflación. Las otras dos aproximaciones, especialmente la TFS, requieren una disposición explícita de ajuste a la inflación.

CUADRO I EFECTOS DE CAMBIOS EN LOS SALARIOS REALES Y EN LA TASA DE DEPENDENCIA BAJO LOS MODELOS DE TFS, TFC y PRF.

	1. tipo de cotización	**2. pensión**	**3. salario neto**	**razón entre 2 y 3**
TFS				
Incremento salarios.	-	0	+	-
Incremento tasa dep.	+	0	-	+
TFC				
Incremento salarios.	0	+	+	0
Incremento tasa dep.	0	-	0	-
PRF				
Incremento salarios.	0	+	+	0
Incremento tasa dep.	+	-	-	0

Nota: Un signo más indica incremento, un signo menos indica decremento y un cero indica que no se produce variación alguna. Fuente: Elaboración propia a partir de Musgrave (1981)

En el siguiente gráfico se muestra la relación existente entre la pensión y el salario neto de cotizaciones sociales. En el eje de ordenadas se representa la pensión que cobra un jubilado, alcanzando esta su valor máximo cuando el tipo de cotización es igual a 1. En ese caso, el volumen de recursos disponibles para el pago de las pensiones es el mayor posible, y la pensión será:

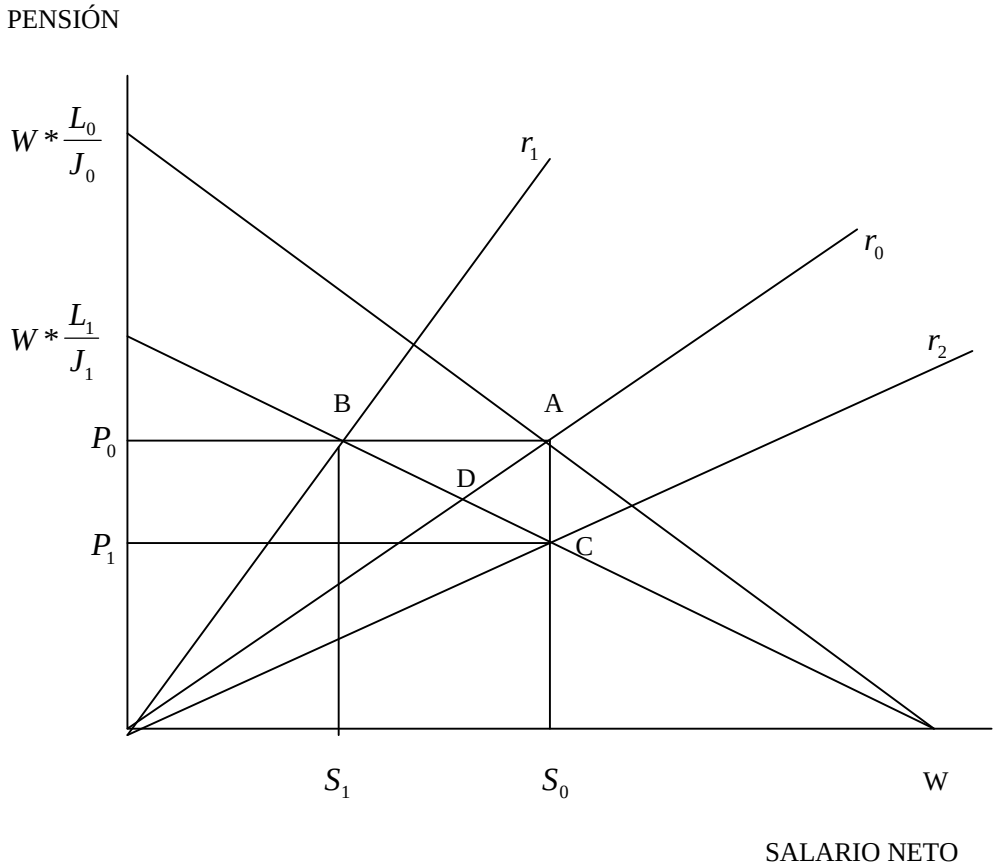
$$P = \frac{C * W * L}{J} = \frac{W * L}{J}$$

En el eje de abcisas se representa el salario neto de cotizaciones sociales alcanzando este su valor máximo cuando el tipo de cotización es igual a 0. Coincidiendo en este punto el salario antes y después de cotizaciones.

Si unimos los dos puntos obtenidos en el eje de abcisas y ordenadas cuando c = 0 y c = 1 respectivamente, la línea resultante representa todas las combinaciones posibles entre la pensión y el salario neto en el período 0, dado un salario y una tasa de dependencia W_0 y $\frac{J_0}{L_0}$.

Sea la tasa de dependencia $\frac{J}{L} = l$ y la tasa de sustitución $\frac{P}{W} = p$.

Elegido un punto **A** de dicha recta, la pendiente de la recta r_0 que partiendo del origen pasa por **A**, representa la posición relativa de la pensión con respecto al salario neto de cotizaciones sociales, es decir, su cociente.



Supongamos ahora un cambio en el período 1 respecto a las variables que habíamos considerado previamente dadas, como por ejemplo un aumento en la tasa de dependencia $\frac{J}{L}$, de forma que $\frac{L_1}{J_1} < \frac{L_0}{J_0}$.

En este caso la recta que une la pensión máxima con el salario neto máximo se desplazaría hacia el origen a lo largo del eje de ordenadas.

Tras este desplazamiento el punto **A** deja de ser posible, y resulta necesario elegir una nueva combinación de pensión y salario neto a lo largo de la nueva recta de equilibrio.

Los puntos **B**, **C** y **D** representan las combinaciones que serían elegidas bajo cada uno de los tres tipos de contrato intergeneracional descritos previamente.

Bajo el contrato de tasa fija de sustitución (TFS), la pensión se mantendría constante en P_0 cortando a la nueva recta de equilibrio en el punto **B**. Por lo tanto sería necesario aumentar el tipo de cotización de forma que el salario neto se reduciría hasta S_1, alcanzándose una nueva posición relativa representada por la pendiente de r_1.

Si el contrato fuese del tipo TFC, el nuevo punto de equilibrio sería **C**, reduciéndose la pensión hasta P_1 y obteniendo una nueva posición relativa r_2.

Un contrato del tipo PRF supondría desplazarse a lo largo de la recta r_0 hasta alcanzar un nuevo punto de equilibrio **D**, en el que la posición relativa pensión/salario neto, no se viese alterada.

Examinemos ahora de que forma se reparte entre activos y pasivos, la carga derivada de una disminución de los recursos disponibles para el pago de pensiones, como consecuencia de un aumento de la tasa de dependencia como el que acabamos de analizar gráficamente.

El gravamen soportado por el pensionista (GP) será igual a la disminución en su pensión en relación a la cuantía de la misma, es decir:

$$GP = \frac{P_1 - P_0}{P_0}$$

mientras que el gravamen soportado por el trabajador en activo (GL) será la disminución proporcional de su salario neto de cotizaciones sociales:

$$GL = \frac{W(1 - C_1) - W(1 - C_0)}{W(1 - C_0)}$$

Teniendo en cuenta que a lo largo de este trabajo se ha defendido como criterio de equidad para un sistema de pensiones de jubilación la proporcionalidad, desde un punto de vista intergeneracional

esta se conseguirá cuando el gravamen soportado por el pensionista sea igual al gravamen soportado por el trabajador. Por lo tanto cuando el cociente resultado de dividir GP/GL sea mayor que uno, podemos decir que el sistema esta redistribuyendo a favor de los trabajadores en activo, al contrario si fuese menor que uno, y sólo será proporcional cuando dicho cociente sea igual a uno.

En el siguiente cuadro se muestran los gravámenes relativos soportados por pensionistas y trabajadores ante un aumento de la tasa de dependencia como el analizado previamente: $l_1 > l_0$.

CUADRO II. GRAVAMENES RELATIVOS
ANTE UN AUMENTO DE LA TASA DE DEPENDENCIA

CONTRATO	GP	GL	GP/GL
TFS	**0**	$\dfrac{l_0 - l_1}{\dfrac{1}{p} - l_0}$	**0**
TFC	$\dfrac{l_0}{l_1} - 1$	**0**	∞
PRF	$\dfrac{P_1 - P_0}{P_0}$	$\dfrac{W(1-C_1) - W(1-C_0)}{W(1-C_0)}$	**1**

Como puede observarse el sistema de posición relativa fija PRF, es el único que da lugar a un gravamen proporcional de salarios y pensiones ante una disminución de los recursos, mientras que los otros dos sistemas gravan exclusivamente a uno de los dos colectivos.

Si aceptamos que el sistema de pensiones profesional de la Seguridad Social no es un instrumento adecuado de redistribución, y que esta tarea es mas propia del Sistema Fiscal, debemos aceptar que la normas que lo regulan no supongan ningún privilegio para determinadas generaciones, ya que estos solamente podrían justificarse en aras de objetivos redistributivos. Esta igualdad de derechos debe entenderse como el derecho de todas las generaciones a participar en una misma proporción, de la masa salarial que en cada en cada momento es gravada para financiar las pensiones, de forma que tanto jubilados y activos, corran igual suerte ante los cambios económicos o demográficos que pudieran producirse. Es decir, la igualdad de derechos implica también igualdad de riesgo ante el futuro, ya que el sistema de reparto no deja de ser un contrato referenciado en el futuro.

El contrato de posición relativa fija, también puede ser argumentado desde un punto de vista ético mas intuitivo. Si suponemos una familia anterior a la existencia de los sistemas de pensiones, la suerte de los padres va ligada a la de sus hijos, y que la contribución que estos realizan al sostenimiento de aquellos ha de ser, desde un punto de vista ético, proporcional a sus posibilidades. Un sistema público

de reparto sustrae ese compromiso entre generaciones del ámbito familiar para extenderlo al ámbito social. Gracias a esta generalización se produce una disminución de los riesgos, ya que los recursos de que disponga un anciano dejan de depender de si tiene hijos, o de la capacidad o voluntad de estos de mantenerlo para pasar a depender de la capacidad y la voluntad de la sociedad en su conjunto incluidos los propios pensionistas, lo que confiere una mayor seguridad al sistema, pero los principios éticos que lo regulan siguen siendo los mismos.

La equidad intergeneracional en el sistema español de pensiones de jubilación.

El sistema español de pensiones sigue el modelo de tasa fija de sustitución descrito anteriormente, calculándose la pensión inicial en función de las bases de cotización anteriores a la jubilación. Como ya se ha comentado, un sistema de TFS como este haría caer el peso de un aumento de la tasa de dependencia, ya sea como consecuencia del desempleo, la disminución de la actividad o del envejecimiento demográfico, enteramente sobre la población cotizante.

Sin embargo, si observamos la evolución reciente de nuestro sistema de pensiones, veremos que aunque el sistema esta en principio definido como un sistema de TFS, en aquellos momentos en los que el incremento del gasto resultaba preocupante, se han producido ajustes consistentes en redefinir el sistema de tasa fija de sustitución - rebajando dicha tasa - que pueden ser considerados como una aproximación discrecional hacia un sistema de posición relativa fija.

Desde 1978 se ha venido produciendo un importante crecimiento del gasto en pensiones como consecuencia tanto de la política de revalorizaciones iniciada en dicho año, como del aumento del numero de pensiones en vigor. Este aumento fue debido por un lado al proceso de envejecimiento demográfico y por otro al gran numero de jubilaciones anticipadas que se produjeron como consecuencia de la reconversión industrial. Además, el incremento del gasto ha coincidido con un aumento de las tasas de dependencia ya que el numero de cotizantes ha venido crecido a un ritmo mucho menor que el de pensionistas.

CUADRO III. TASAS DE DEPENDENCIA: PENSIONES/COTIZACIONES

AÑOS	1978	1982	1986	1990	1994	1996
TASA DE DENDENCIA	0.38	0.46	0.48	0.50	0.58	0.55

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en el anexo al informe económico-financiero del Proyecto de presupuestos de la Seguridad Social para 1996.

Este gran crecimiento del gasto en pensiones ha dado lugar a que el sistema tuviese que ser reformado en varias ocasiones. A continuación se analizan las principales:

La reforma de 1985

La ley 26/1985 de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y acción protectora de la Seguridad Social supuso, por un lado, un aumento de las cotizaciones exigidas para acceder a una pensión, y por otro, una disminución de la tasa de sustitución del salario previo a la jubilación, por lo que significo una redefinición del contrato de tasa fija de sustitución con objeto de desplazar parte de la carga, derivada del fuerte aumento de la razón pensiones/cotizaciones, hacia los pensionistas para evitar que esta recayese por entero sobre los trabajadores en activo.

El aumento de las cotizaciones exigidas , se produjo como consecuencia de la elevación de 10 a 15 años del periodo mínimo de cotización necesario para tener derecho a una pensión de jubilación. Además se paso a tener en cuenta , para el calculo de la base reguladora, las bases de cotización de los últimos 8 años, en lugar de sólo las de los 2 últimos como se había hecho hasta entonces. Como con la nueva formula la actualización es incompleta (puesto que no recoge los incrementos en los salarios reales), esto supuso una disminución importante de las pensiones calculadas inmediatamente después de la reforma. Así, en pesetas constantes de 1983, la cuantía media mensual de las nuevas pensiones del Régimen General pasó de 44.500 pesetas en 1984 a 39.300 en 1986[1].

Como se puede observar en el siguiente cuadro, la reforma supuso una disminución de las tasas de sustitución de manera que el cociente entre las pensiones iniciales proporcionadas por el sistema y los salarios netos de cotizaciones sociales de los trabajadores en activo disminuyó a niveles similares a 1981, pudiendo hablarse por lo tanto de un ajuste discrecional del sistema de tasa fija de sustitución hacia el de posición relativa fija. Sin embargo el cociente entre las pensiones medias y los salarios netos no se ve afectado, lo cual implica que todo el peso del ajuste recae sobre los nuevos pensionistas.

[1]Duran, Almudena (1994).

CUADRO IV. EVOLUCIÓN DE LA POSICIÓN RELATIVA PENSIÓN/SALARIO NETO

AÑO	PENSIÓN INICIAL MEDIA / SALARIO NETO	PENSIÓN MEDIA/ SALARIO NETO
1981	0,56	0,40
1982	0,55	0,46
1983	0,58	0,47
1984	0,65	0,49
1985	0,63	0,51
1986	0,56	0,51
1987	0,55	0,51
1988	0,56	0,51
1989	0,55	0,52
1990	0,53	0,52
1991	0,58	0,53
1992	0,58	0,52
1993	0,58	0,52
1994	0,60	0,53

Nota: Como pensión de jubilación inicial media se han tomado las publicadas en los Proyectos de Presupuestos de la Seguridad Social para el régimen general. El salario medio se ha calculado a partir del salario medio bruto para el conjunto de la industria y los servicios publicado en la Encuesta de Salarios. Fuente: Elaboración propia

La reforma de 1997

Las reformas recogidas en la Ley 24/1997 introducen dos medidas que van a suponer claramente una reducción de las pensiones iniciales satisfechas por el sistema de pensiones. Estas medidas son la extensión del período de referencia utilizado para el calculo de la base reguladora de 8 a 15 años, y el cambio en la escala de porcentajes aplicable a dicha base reguladora para la determinación de la pensión inicial. Aunque el impacto de estas medidas aun no puede ser cuantificado en base a la información de que disponemos, si se puede afirmar que de nuevo el ajuste en el gasto necesario, se hace recaer sobre los nuevos pensionistas mediante la reducción de las pensiones iniciales, sin modificar para nada las pensiones hasta el momento en vigor.

Valoración desde la equidad.

Desde el punto de vista de la equidad, el principal defecto de un sistema como el nuestro de tasa fija de sustitución, es, como ya se ha comentado, el reparto asimétrico de los riesgos derivados del envejecimiento demográfico entre activos y jubilados. Aunque a corto y medio plazo esto no parece que

vaya a constituir grave un problema, a partir del año 2025, cuando empiecen a llegar a la edad de jubilación las generaciones nacidas durante el boom demográfico de los años 60, la situación se agravará sensiblemente. De mantenerse el actual sistema de tasa fija de sustitución, el aumento de las cotizaciones necesario para financiar las pensiones (cuadro V), podría hacer que el acuerdo intergeneracional en el que se basa el sistema de pensiones de jubilación resultase inaceptable para la generación activa.

CUADRO V. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE COTIZACIÓN BAJO UN SISTEMA DE TFS EN FUNCIÓN DEL EFECTO DEMOGRÁFICO.

Año	1994	2001	2011	2021	2031	2041	2051
Tipo	c	1,15c	1,25c	1,40c	1,74c	2,21c	2,33c

Nota: c = (P/W) * (J/L), donde se supone la tasa de sustitución (P/W) y todas las demás variables relevantes, excepto la puramente demográfica, constantes.

Fuente: Monasterio, Sánchez y Blanco (1996)

Ante esta situación se presentaban básicamente dos alternativas posibles. La primera sería proceder del modo que se ha hecho hasta el momento, es decir, mediante ajustes discrecionales del sistema de TFS que supongan una reducción de dicha tasa, de forma que no resulte necesario un aumento excesivo de las cotizaciones. Esta solución, es precisamente la que ha sido adoptada a través de la Ley 24/1997, y aunque pueda resolver el problema desde un punto de vista financiero, no resulta equitativa, ya que el ajuste afecta tan solo a las nuevas altas y no al conjunto de las pensiones pagadas.

La otra alternativa posible era el establecimiento de un sistema flexible que se adapte de forma automática a las nuevas situaciones socioeconómicas, es decir, un sistema de posición relativa fija, que garantice una mayor equidad entre generaciones, y que evite que las reformas se tengan que hacer de forma discrecional, cuando ya no queda mas remedio, y repercutiendo su coste injustamente.

Como puede verse en el siguiente cuadro, si adoptásemos un sistema de PRF, el aumento que habría de producirse en las cotizaciones sociales como consecuencia de la desfavorable evolución demográfica no sería tan elevado.

CUADRO VI. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE COTIZACIÓN BAJO UN SISTEMA DE PRF EN FUNCIÓN DEL EFECTO DEMOGRÁFICO.

Año	1994	2001	2011	2021	2031	2041	2051
Tipo	c	1,10c	1,22c	1,35c	1,60c	1,92c	2,00c

Fuente: elaboración propia.

En cambio, si mantuviésemos invariable el actual sistema de TFS, el aumento necesario en las cotizaciones sociales tendría como consecuencia una disminución importante de el salario neto de cotizaciones en relación a las pensiones de jubilación, es decir, los pensionistas mejorarían substancialmente su posición relativa en detrimento de los trabajadores en activo. Esta circunstancia puede observarse en el cuadro VII.

CUADRO VII. POSICIÓN RELATIVA ESPERADA BAJO UN SISTEMA DE TFS

AÑO	PEN. INICIAL/ SAL. NETO
1994	0,60
2001	0,63
2011	0,65
2021	0,68
2031	0,77
2041	0,95
2051	1,00

Fuente: elaboración propia

REFERENCIAS

DURAND, A. (1994): *El sistema público de pensiones*. Documento no publicado.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, (1987): *Proyecto de presupuesto de la Seguridad Social, 1988*.

-(1994**):** *Proyecto de presupuesto de la Seguridad Social, 1995*.

-(1995) *Proyecto de presupuesto de la Seguridad Social, 1996*.

MONASTERIO, C., SANCHEZ, I., BLANCO, F. (1996): «Equidad y Estabilidad del Sistema de Pensiones Español» Fundación BBV. Bilbao 1996.

MUSGRAVE, R.A. (1981): «A Reppraisal of Financing Social Security», en Skidmore, F.(Ed) (1981): *Social Security Financing*, MIT Press, págs. 89-127.