

REFORMAS EN EL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Los cambios vertiginosos que se han apreciado en todos los órdenes de la economía y de la sociedad en estos últimos años del siglo XX no dejan sectores o instituciones sin afectar. Con el comienzo del nuevo siglo continúa este torbellino, en el que los sistemas de previsión social no constituyen ninguna excepción por lo que continúa analizándose a nivel mundial la viabilidad de los diseños estructuralmente implantados en los países occidentales.

Parece claro que la llegada de una persona a la jubilación, tras una larga vida laboral, plantea en la mayoría de los casos, un problema económico de difícil solución. El motivo es la caída de los ingresos propios de su actividad y, por tanto, de los medios financieros para hacer frente a las necesidades vitales de aquellos que alcanzan lo que hemos dado en llamar la “tercera edad”.

Desde los albores de la Seguridad Social los gobiernos han intentado desarrollar un sistema de transferencias sociales que permitan asegurar un mínimo de recursos a una importante fracción de la población de la cual se temía la desatención llegados los años de la vejez.

A partir del momento en que se marcó el objetivo de evitar una situación donde una gran parte de los jubilados se encuentren sin recursos, sea por culpa de la falta de visión económica, sea porque han tenido unos ingresos muy reducidos durante la época activa o por cualquier otra causa, hay que poner en marcha un procedimiento de transferencia que cumpla con el objetivo marcado y que obligue a la aportación de todos los activos para financiar las pensiones de los jubilados del momento.

A partir de este razonamiento, aparece la polémica sobre si los sistemas de previsión de la Seguridad Social deben utilizar el sistema de reparto o el de capitalización, polémica que se viene manteniendo en el candelero desde tiempos remotos y que aparece con fuerza cada vez que se estudia cualquier asunto relacionado con la Seguridad Social.

Sin embargo cada cierto tiempo conviene realizar una serie de reflexiones para centrar la problemática, ya que el sistema de financiación de la Seguridad Social puede depender de la dimensión y de la finalidad del propio sistema; así, un sistema público amplio y generoso de Seguridad Social que pretendiese capitalizar todas las reservas generadas, invirtiéndolas en la propia economía, acabaría dominando, de forma casi absoluta, todo el mercado, con los peligros que en sí misma esta situación conllevaría. Por ejemplo, si el actual sistema de la Seguridad Social tuviese invertidos en la economía real entre 80 y 130 billones de pesetas (cifras que se han barajado como las posibles reservas matemáticas de todo el sistema) acapararían un volumen fundamental de las emisiones privadas del mercado, o bien tendría que emitir una deuda pública especial (no dejaría de ser sacado de un bolsillo para ponerlo en el otro) que pondría en serio peligro los requisitos de estabilidad de la economía española dentro de la zona euro.

Por otra parte, un sistema de Seguridad Social público, como el caso de España, que se fundamente en el sistema de reparto, se encuentra, en todo momento, con la "espada de Damocles" de un cambio en las tendencias demográficas que pongan en peligro la viabilidad del sistema. Respecto a estas proyecciones hay que ser muy conscientes de la variabilidad de los resultados en base a las hipótesis de partida, por lo que tampoco se deben obtener conclusiones interesadas que se basen en el inmovilismo del sistema y en los peores escenarios. En consecuencia, es posible que si se pretende que la Seguridad Social pública futura garantice unos mínimos de la renta, el sistema de reparto, por la propia naturaleza de transferencia de rentas, puede ser el más adecuado, sin que el mismo sea óbice para el establecimiento de fondos de reserva que se basen en proyecciones actuariales.

Volviendo al concepto de Seguridad Social en sentido amplio, la mayor o menor importancia de la iniciativa privada en el mercado de capitales de la previsión social depende del sistema económico que aplique el país para financiar la Seguridad Social; es decir, de lo alto que resulten las cotizaciones obligatorias al sistema público, así como en la generosidad de las prestaciones de éste. El sistema de previsión social está basado en el llamado "principio de los tres pilares", según el cual el sistema integral de previsión social descansa en el siguiente trípode:

- Primer pilar: Seguridad Social pública

Este pilar puede ser más o menos fuerte, lo que sin duda condicionará el grosor de los otros dos. Puede ir desde la garantía del mínimo de subsistencia a la garantía de unas pensiones altas.

- Segundo pilar: Previsión empresarial o profesional.

Esta parte de la Seguridad Social integral descansa, comúnmente, en el ahorro que se canaliza a través de empresas mediante los llamados fondos privados de pensiones, instrumentados a través de los planes de pensiones de empleo, o seguros colectivos de vida financiados por las empresas.

- Tercer pilar: Previsión individual.

Esta base de la previsión social integral descansa, exclusivamente, en la previsión y responsabilidad de los sujetos económicos, basada en el ahorro individual destinado a contingencias y caídas de renta futura; los instrumentos que pueden utilizarse son variados pero cabe destacar el papel de las compañías de seguros de vida y los fondos de pensiones individuales, si bien existen otros instrumentos que pueden ser útiles para esta misma finalidad.

Con esta visión amplia de la Seguridad Social, una política coherente de las instancias gubernamentales debe contemplar un mecanismo suficiente de estímulos e incentivos para acentuar el sentido de previsión de los sujetos económicos, ya que los sistemas de ahorro para la jubilación sólo tendrán éxito si se encuentran estimulados por otras medidas, principalmente de índole fiscal.

La Seguridad Social es tanto el sistema público como los sistemas privados, ya que tratan de cumplir con el mismo objetivo final, que es una vejez digna después de una prolongada actividad laboral.

Analizando la experiencia internacional en la mixtura de los tres pilares teóricos descritos podemos clasificar los países en cuatro grandes grupos con distintas combinaciones prácticas de aplicación:

- El primero lo forman los países en los que la iniciativa privada es el peso fundamental de la previsión social, dejando a la iniciativa pública solamente los casos de necesidad, por lo que existe un cierto mecanismo de solidaridad pero dejando a la iniciativa privada todo el protagonismo. El impulso de este sistema en muchas ocasiones proviene de los propios sindicatos, al considerar que las aportaciones a sistemas de previsión social por parte de las empresas son parte integrante del propio salario y al considerar que la actividad gubernamental debe centrarse en la fijación de normas. Entre los países que cabe destacar aunque con sistemas diferentes podemos mencionar el caso de Estados Unidos, Canadá, Japón o algunos países sudamericanos.
- El segundo lo forman aquellos países en los que son los propios trabajadores los que eligen el sistema que les parece más adecuado. En este caso podemos destacar los sistemas de Gran Bretaña, Suiza, Irlanda y los países nórdicos.
- El tercero lo ocupan aquellos países en que prácticamente la totalidad de los recursos están en manos públicas. Entre ellos cabe destacar los casos de Italia, Portugal y Grecia.
- Por último, existen bastantes ejemplos de sistemas en los que conviven un sistema público más o menos generosos con los otros mecanismos privados entre los que se encuentra el sistema español.

En este momento parece poco realista plantearse en España, un sistema como el primero de los comentados, por lo que podrían analizarse las posibilidades de ir a un sistema como el segundo de los analizados o profundizar en el carácter mixto de nuestro sistema a través de la potenciación de mecanismos privados.

En la actualidad, como hemos comentado anteriormente, el sistema público está basado en el sistema de reparto, en la llamada solidaridad intergeneracional; es decir, los activos pagan las pensiones de los actuales pasivos con la esperanza de que las generaciones venideras paguen sus pensiones; este sistema, que ya hemos comentado anteriormente, encuentra serias dificultades al cambiar las tendencias demográficas, ya que los activos soportan las cargas de un número de pasivos determinados, pero, para que el sistema no encuentre dificultades, debe mantenerse la misma proporción de activos sobre pasivos en las generaciones venideras.

En España y en la mayoría de los países occidentales se está produciendo un fenómeno de envejecimiento de la población como consecuencia de:

- La mayor esperanza de vida de la población derivada de unos mejores servicios sanitarios, de los progresos alcanzados por la medicina y, en general, de un mayor desarrollo socioeconómico.
- Un descenso significativo de la natalidad, justificado por el incremento del coste de vida y del mantenimiento y educación de los hijos, así como del movimiento de emancipación de la mujer.

Como consecuencia de la tendencia manifestada de envejecimiento de la población, las proyecciones demográficas efectuadas en España indican que, salvo fuertes movimientos migratorios, en las próximas décadas la relación existente entre activos y pasivos puede hacer insostenible el sistema público de Seguridad Social; ya que, según las proyecciones más pesimistas, cada dos activos tendrán que soportar un pasivo, con lo que ésto significa de encarecimiento y de inviabilidad de la contratación por los elevados costes salariales.

En consecuencia el grado de envejecimiento de la población española y la firme tendencia de este fenómeno exigen importantes transformaciones socio-económicas, y, en general, adaptarla a la nueva configuración demográfica.

Para el análisis de las posibles necesidades de reforma del sistema de previsión español, el denominado "Pacto de Toledo" ha tratado de abordar la reforma de los sistemas de Seguridad Social, que se vieron en su momento desarrollados por una serie de recomendaciones concretas y por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización de la Seguridad Social. Sin embargo, desde las instancias políticas no se acaban de impulsar los sistemas complementarios al público, quizás por no renunciar a parte de los ingresos fiscales, que no percibirían al conceder beneficios tributarios de forma mucho más decidida a la previsión, sin importar el medio con el que se instrumente.

Podríamos aludir a diferentes informes internacionales referentes a los sistemas de previsión social españoles, así, el último informe de la OCDE sobre España dictamina: *“ Para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones a medio plazo, serán precisas reformas de gran alcance. El sistema de pensiones de reparto ha alcanzado el equilibrio financiero en 1999 y lo mantendrá durante varios años; sin embargo, la persistente maduración del sistema y su generosidad intrínseca contribuirán a generar presiones presupuestarias futuras”*. De igual forma el Banco Central Europeo menciona: *“Los sistemas de gasto social son en numerosos países de la zona euro difícilmente sostenibles desde una perspectiva a largo plazo. Por consiguiente, es sumamente necesario proceder a realizar ajustes a gran escala.”* Por su parte el Fondo Monetario Internacional, en su informe sobre España señala: *“ Las reformas establecidas en el Pacto de Toledo en 1997, aunque han permitido al sistema de pensiones la generación de un superávit en 1999, no garantizan sin embargo por sí mismas la sostenibilidad en el largo plazo.”*

En consecuencia, parece claro que existen diferentes estudios basados en los análisis demográficos que ponen de manifiesto muchas cuestiones cuya adecuada planificación compromete a toda la sociedad.

Por su parte, dentro del periodo de reflexión abierto sobre los acuerdos que se adoptaron dentro del “Pacto de Toledo”, se está analizando especialmente:

- La limitación de las cuantías de las pensiones, especialmente las de mayor importe.
- El alargamiento de la edad de jubilación hasta los 70 años y el “encarecimiento” de las jubilaciones anticipadas.
- La consideración de toda la vida laboral de los empleados a la hora de determinar la cuantía de su pensión.
- Obligatoriedad de planes de pensiones complementarios, con lo que el sistema resultante sería de los denominados mixtos, es decir, pensión básica pública y pensión complementaria vía capitalización.
- Mejorar la fiscalidad de estos planes complementarios.
- La regulación de un fondo de reserva de aseguramiento del pago de prestaciones.

El periodo de seguimiento abierto en el congreso de los diputados para la valoración de los resultados obtenidos con el “Pacto de Toledo”, puede ser una oportunidad para reflexionar sobre el poco vigor de los incentivos de las reformas en especial en lo referente a los pilares segundo o tercero, y sobre la conveniencia de profundizar en un sistema mixto de reparto y capitalización a unos niveles adecuados, dejando a la iniciativa privada una parte del protagonismo mediante la movilización de los recursos necesarios.

Sin duda, la reforma de los sistemas de previsión social, en sentido amplio y apoyado en los tres pilares descritos anteriormente, debe acometerse sin basarse en concepciones utópicas, sino, por el contrario, requiere hacerlo tratando de poner todos los medios necesarios que garanticen unas rentas suficientes y dignas para la vejez; por lo que no deben tenerse ideas preconcebidas, ya que debe buscarse la racionalidad utilizando la movilización de los recursos públicos y privados necesarios para este fin.

Isabel Casares San José-Martí